



---

ASSOCIAÇÃO  
COMERCIAL  
DO PORTO

---



# **ELEIÇÃO DIRETA DAS PRESIDÊNCIAS DAS ÁREAS METROPOLITANAS DE LISBOA E DO PORTO**

2017



## INDICE

<b>1. APRESENTAÇÃO E RAZÕES PARA A ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. O ESTADO DA ARTE DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DO ESTADO EM PORTUGAL.....</b>	<b>4</b>
2.1. <i>A inércia da centralização .....</i>	4
2.2. <i>Sobre o modelo que tem reproduzido a centralização.....</i>	12
2.3. <i>O impasse da organização territorial do Estado .....</i>	14
2.4. <i>A questão da composição territorial .....</i>	16
2.5. <i>As CCDR e os propósitos de lhe conceder alguma legitimidade democrática.....</i>	19
2.6. <i>O risco da tentação do sucedâneo da regionalização.....</i>	21
<b>3. ABORDAGEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>23</b>
3.1. Nota preliminar .....	23
3.2. As áreas metropolitanas: inserção constitucional e previsão legal .....	23
3.2.1. A inserção constitucional .....	23
3.2.2. A previsão legal .....	26
3.3. Em especial, o modelo de governação.....	28
<b>4. PERSPETIVAS DA INVESTIGAÇÃO, DA POLÍTICA E DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE O TEMA 35</b>	<b>35</b>
4.1. A abordagem .....	35
4.2. Resultados .....	35
4.2.1. <i>O que ressalta da investigação?.....</i>	35
4.2.2. <i>Aspetos marcantes das entrevistas.....</i>	37
4.2.3. <i>Outros posicionamentos.....</i>	39
<b>5. ABORDAGEM DO PONTO DE VISTA DA GOVERNAÇÃO ECONÓMICA E DA COMPETITIVIDADE .....</b>	<b>40</b>
5.1. Porquê a governação económica e a competitividade? .....	40
5.2. Eleições diretas e governação económica .....	41
<b>6. CONCLUSÕES E SÍNTESE PARA UMA TOMADA DE POSIÇÃO DA ACP .....</b>	<b>43</b>
6.1. O contexto.....	43
6.2. Vantagens e inconvenientes das eleições diretas das presidências das áreas metropolitanas.....	44
6.2.1. As vantagens .....	44



6.2.2.	Os inconvenientes .....	45
6.3.	As alternativas possíveis.....	45
6.4.	Elementos para uma tomada de posição da Associação Comercial do Porto .....	46

## INDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Despesa pública subnacional em Estados unitários – OCDE – 2014 (excetuando Federações ou quase Federações) .....	6
Tabela 2 - A dimensão dos municípios – Portugal versus Bélgica e Espanha .....	7
Tabela 3 - Ventilação do peso da despesa pública subnacional por algumas categorias de despesa – OCDE - 2014 .....	9
Tabela 4 - Indicadores centrados na receita da administração subnacional, OCDE 2014 .....	10

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentagem da despesa pública local na despesa pública total – Portugal – 1995-2014.....	7
Gráfico 2 - AMP: % de residentes que entram e saem para trabalhar ou estudar em relação à população residente – 2011 - INE .....	18
Gráfico 3 - AMP – Percentagem de população que trabalha no município em que reside, 2011 .....	18

## 1. APRESENTAÇÃO E RAZÕES PARA A ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO

Os termos em que o tema da eleição direta das presidências das Grandes Áreas Metropolitanas chegou à opinião pública não correspondem a uma boa prática em termos de promoção do debate cívico. De facto, não existe qualquer documento de acesso público que sustente uma estratégia mais ampla de descentralização, nem sequer é claro que exista tal estratégia. Aliás, o modo como a proposta foi apresentada por membros do atual Governo não consubstancia um desiderato estável e plenamente configurado, que permita debater vantagens e inconvenientes em sede de discussão pública. Ao invés, e para lá da existência ou ausência de fundamentação e estudos de suporte, não parece corresponder a intenção firme, antes se revelando intuito sujeito às acelerações ou recuos do tempo político.

Para além disso, tal como alguns dos testemunhos recolhidos pela equipa técnica o confirmaram plenamente, o facto de a criação das regiões administrativas no continente permanecer no limbo constitucional e no contexto de um mal sucedido referendo introduz em todo o processo um elevado clima de desconfiança em torno de todas as iniciativas de âmbito sub-regional que entretanto se sucederam. Note-se que, inicialmente, estas iniciativas foram apresentadas como alternativas de descentralização sem regionalização. Para uma parte da sociedade portuguesa que se revê num país mais descentralizado - que não sabemos quão significativa é no presente (pela falta de estudos de opinião sobre a matéria) -, a tentativa de criação de entidades inter e/ou supramunicipais de âmbito sub-regional continua a ser olhada como uma forma encapotada de contornar o preceito constitucional que estabelece um processo específico para a criação de regiões. A desconfiança existente nesta matéria tende a viciar a discussão pública sobre a bondade e o alcance das soluções de procura de uma maior legitimidade democrática das figuras inter e/ou supramunicipais.

Parece aos autores que a *supra* referida não boa prática traz consigo duas importantes penalizações: por um lado, desvaloriza um tema que é certamente relevante, dada a importância dos dois territórios a que as duas áreas metropolitanas correspondem; por outro, perde-se uma oportunidade de dignificar o debate político e cívico, não fornecendo à discussão pública um contributo pedagógico e fundamentado que estimule a participação mais alargada possível na extensão pública destes temas.

Acresce ainda que têm decorrido desde há algum tempo processos de negociação de transferências de competências entre o Governo e os municípios, envolvendo a possibilidade de participação nesse processo das Áreas Metropolitanas e das Comunidades Intermunicipais (doravante CIM), cuja transparência é algo nebulosa e que vieram introduzir ainda mais ruído.

*Last but not the least*, as políticas públicas que têm sido acionadas ao longo dos sucessivos períodos de programação com o impulso dos Fundos Estruturais e Europeus de Investimento (FEEI) têm fortemente estimulado o desenho de novas racionalidades inter e/ou supramunicipais para o investimento cofinanciado pelos FEEI, designadamente com

intervenção mais forte das Áreas Metropolitanas e CIM, sem que a isso corresponda um novo estádio na territorialização dessas políticas públicas (Figueiredo e Babo, 2015).

Face a este contexto e na linha do que tem sido a intervenção cívica da Associação Comercial do Porto (doravante ACP) no passado, o texto que de seguida se apresenta pretende ser essencialmente um documento pedagógico e consistente, que estimule a discussão pública de um tema, que ganha em ser inserido numa lógica mais ampla de ponto de situação sobre o estado da arte da descentralização em Portugal e da organização territorial do Estado, com ponderação plena do que a Constituição da República Portuguesa consagra no seu articulado. Assim, e embora discuta a possibilidade de eleição direta das presidências das Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) no plano mais geral, o documento não deixa compreensivelmente de se focar mais particularmente na Área Metropolitana do Porto enquanto referencial territorial da ACP e dos residentes e empresas implantadas nesse espaço ou que venham para aí ser atraídas.

Do ponto de vista da sua conceção, o texto resulta do cruzamento do trabalho de uma equipa técnica, identificada em sede própria neste documento, e do tratamento de entrevistas semiestruturadas a um conjunto de personalidades políticas e da sociedade civil da aglomeração metropolitana. A equipa desenvolveu as várias leituras disciplinares e técnicas possíveis do tema, tornando esse tratamento o mais próximo possível de um documento tipo “livro branco”, confrontando-o depois com a posição das referidas personalidades.

À luz deste critério, o documento não analisa apenas o enquadramento do tema do ponto de vista dos princípios constitucionais, os quais são discutidos integrando o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 296/2013 e as próprias orientações da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro. As dimensões da organização e da composição territorial da atual Área Metropolitana do Porto, as dimensões da governação económica e da competitividade metropolitana e do impasse em que a reorganização territorial do Estado se encontra serão cruzadas com a discussão jurídico-constitucional, propiciando assim a densificação de uma natureza mais integrada e ampla do tema em questão.

Assim contextualizado, o documento está organizado nos seguintes capítulos:

- No **capítulo 2**, discute-se o estado da arte da descentralização em Portugal e da organização territorial do Estado, no âmbito do qual a possibilidade de eleições diretas das presidências das AM deve ser equacionada, tendo em vista o que ela pode representar em termos de alteração desse “*status quo*”; a situação comparada das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, do ponto de vista da sua atual configuração e do que ela representa face às dinâmicas metropolitanas criadas nos dois territórios, será analisada neste âmbito; será também neste capítulo que será articuladamente discutida a outra ideia-proposta avançada pelo Governo atual de introduzir alguma legitimidade democrática nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (doravante CCDR) do continente, traduzida na possibilidade de eleição dos Presidentes das CCDR a partir dos municípios (não se sabendo a constituição do colégio eleitoral); finalmente, este capítulo estará particularmente atento ao “*trade-off*” que sempre existe entre a escala territorial que deve ser associada à procura de níveis de maior eficiência na lógica de programação do investimento público (variável em função do tema) e a

escala territorial que assegure a plena aplicação do princípio da subsidiariedade e da gestão de proximidade das relações entre os cidadãos e o poder político;

- No **capítulo 3**, discute-se a validade constitucional dessa possibilidade e a sua avaliação simultaneamente à luz dos preceitos constitucionais convocáveis para o efeito, do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 296/2013 e da Lei nº 75/2013 de 12 de setembro; a relevância deste capítulo para o alcance público da tomada de posição da ACP deve ser realçada, sobretudo pelo facto de nele se trabalharem matérias interpretativas que têm estado pouco representadas no debate público, de que destacaríamos a questão de saber como situar as Áreas Metropolitanas no âmbito das autarquias tipificadas pela Constituição (freguesias, municípios e regiões); a questão, como se mostra neste relatório, está longe de ser inócua ou pacífica, com o risco de gerar na opinião pública falsas e arriscadas expectativas sobre o tema das eleições diretas das presidências das GAM;
- No **capítulo 4**, sistematizam-se os testemunhos recolhidos junto das personalidades auscultadas, bem como o conjunto de pronunciamentos públicos que foram sendo conhecidos face à apresentação da ideia pelo Governo atualmente em funções; o objetivo deste capítulo consiste em procurar antecipar posicionamentos políticos de autarcas sobre a matéria, bem como de pensamento com peso reconhecido na comunicação social;
- No **capítulo 5**, equaciona-se a hipótese de eleições diretas no quadro dos desafios para a governação económica e da competitividade que a Área Metropolitana do Porto enfrenta, incluindo o da sua atual composição territorial;
- Finalmente, o **capítulo 6** sistematiza conclusões do ponto de vista do contributo pedagógico para o debate público que o documento da ACP pode representar, identificando nessa síntese de conclusões as alternativas que poderão colocar-se à hipótese de eleições diretas, tendo em conta o contributo possível dessas alternativas para um estado mais avançado da descentralização política em Portugal.

A equipa técnica agradece às seguintes personalidades ouvidas em entrevista:

- Presidente da Câmara Municipal da Maia, Dr. Bragança Fernandes;
- Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos, Dr. Guilherme Pinto;
- Presidente da Câmara Municipal do Porto, Dr. Rui Moreira;
- Professor Doutor Luís Valente de Oliveira
- Dr. Rui Rio

## **2. O ESTADO DA ARTE DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DO ESTADO EM PORTUGAL**

### ***2.1.A inércia da centralização***

Apesar do Poder Local ser reconhecido, não sem dificuldades e suspeições, como uma das mais consolidadas realizações do Portugal democrático, com decisiva intervenção no aumento dos níveis de qualidade de vida dos portugueses e na atenuação dos efeitos sociais das diferentes crises económicas e financeiras observadas após 1974, Portugal é no contexto europeu e internacional um país fortemente centralizado.

Há razões históricas pesadas que podem explicar o centralismo e sobretudo a sua inércia em democracia cujo enunciado transcende o objeto deste documento de suporte a uma tomada de posição pública. Talvez a mais relevante resulte das próprias condições da nacionalidade. O Professor José Mattoso explicou-o (Mattoso, 1998) com o facto de em Portugal o Estado ter precedido a Nação, pelo que sem a centralização inicial talvez não existíssemos como Nação ou provavelmente esta teria outros contornos. O que é particularmente relevante é a reprodução desse centralismo, sob a forma da inércia da centralização em democracia, sobretudo no seu período inicial de libertação da capacidade de iniciativa dos portugueses, a qual como não poderia deixar de ser teria de assumir uma forte dimensão local.

O argumento da pequena dimensão do país como elemento justificativo da sua forte centralização é um falso e não convincente argumento. Não é difícil encontrar exemplos de países de pequena dimensão bastante menos centralizados do que Portugal, sem que isso seja inibidor de níveis de desenvolvimento socioeconómico mais elevado do que o nosso, muito pelo contrário. Por outro lado, o argumento de que uma descentralização precoce pode comprometer o desenvolvimento carece também de fundamentação. Não se ignora que a relação entre descentralização e desenvolvimento é complexa e passível de enganosas interdependências. Mas o que parece liminarmente rejeitável é o pressuposto invocado por alguns de que o desenvolvimento é uma condição necessária para a ocorrência posterior de processos de descentralização. O que está implícito neste argumento é a ideia de que, num país de pequena dimensão, a centralização favorece o desenvolvimento e que, atingido este, processos territoriais de “trickle-down” desse desenvolvimento abram caminho à descentralização. Os processos de “trickle down” estão hoje muito desacreditados na investigação económica, quer do ponto de vista da extensão de benefícios a outros grupos sociais quer a outros territórios menos desenvolvidos. Ou seja, não há evidência consistente de que a relação “centralização-desenvolvimento” possa ser encarada como uma espécie de condição necessária para a descentralização.

Noutro plano, é também frequentemente invocado o argumento de que os dados reveladores da centralização resultam da inexistência do nível intermédio das regiões administrativas. Este argumento levanta, entre outros aspetos, a necessidade de um estudo mais aprofundado da experiência das regiões autónomas dos Açores e da Madeira e do seu nível atual de descentralização, embora a questão transcenda o objeto deste documento. Mas o argumento é também falso do ponto de vista do seu confronto com a evidência, pois a nível da União



Europeia é possível encontrar países menos centralizados do que Portugal em que as regiões administrativas estão longe de apresentar a diversidade de competências de países como a Espanha ou a Bélgica. Segundo a base de dados da OCDE, a Estónia, a Islândia, a Irlanda, Israel e o Luxemburgo não têm instituído o nível regional. Destes países, só a Irlanda tem um índice de descentralização inferior a Portugal (ver tabela 1) e teremos de ter em conta a sua mais reduzida dimensão demográfica. É possível descentralizar mais mesmo sem nível intermédio. Mas isto não quer dizer que o nível intermédio não potencie as possibilidades de descentralização. Há problemas cuja escala é regional e não é possível descentralizar competências para os municípios. Depende da natureza dos problemas.

No quadro atual, o centralismo existente não promove a descentralização para os municípios - a única possível e que é limitada -, o que está em profunda dissonância com o argumento do 'Não' no referendo à regionalização, que usou a fórmula simples do "regionalização não, descentralização sim".

É neste contexto que, nesta secção, se optou por invocar alguns indicadores que evidenciam claramente o indiscutivelmente elevado grau de centralização do país. Embora sejamos os primeiros a reconhecer a existência de razões históricas profundas para a explicar a "*path-dependency*" do centralismo português em democracia, a inércia da centralização em 42 anos de democracia só pode ser explicada por falta convergente de vontade política para inverter esse traço do passado. Tal como a economia do desenvolvimento mostrou nos anos 70 que o desenvolvimento dependente dos menos desenvolvidos tem causas internas que o podem reproduzir (vejam-se os trabalhos de Fernando Henriques Cardoso), também o centralismo se reproduz (Cardoso, 1970).

Entre os indicadores de utilização mais universal, e não deixa de ser estranho que esteja tão pouco divulgado em Portugal, o indicador "Despesa pública realizada por níveis de administração inferiores à administração central/Despesa pública total" permite uma boa comparação dos níveis de centralização/descentralização dos países (OECD, 2015 e 2016).

A OCDE, através da *Fiscal Decentralization Database*<sup>1</sup> preenche neste momento a função que o Conselho da Europa (em colaboração com o Banco DEXIA, entretanto atingido pela crise financeira de 2007-2008) assumia na divulgação desses dados. A publicação anual *SUBNATIONAL GOVERNMENTS IN OECD COUNTRIES: KEY DATA* sistematiza a informação mais relevante dessa base de dados, que nos permite hoje não só ter uma perspetiva comparativa ao nível da OCDE, mas também uma leitura diacrónica desse indicador de descentralização.

A OCDE distingue entretanto entre Estados Unitários e os Estados que revestem a configuração de Federações ou Quase-Federações. Não sabemos o que pensará o governo espanhol da integração da informação relativa a Espanha neste último grupo, mas a título comparativo incluímos na tabela abaixo a Espanha e a Bélgica aos dados relativos aos Estados Unitários.

---

<sup>1</sup> Acessível online em <http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>

A **tabela 1**, abaixo apresentada, combina esse indicador com a percentagem no PIB que corresponde à despesa pública subnacional.

**Tabela 1 - Despesa pública subnacional em Estados unitários – OCDE – 2014 (excetuando Federações ou quase Federações)**

Países	Despesa pública subnacional em % do PIB	Despesa pública subnacional em % da despesa pública total
Chile	3,0	13,1
República Checa	11,7	27,4
Dinamarca	36,0	64,3
Estónia	9,2	24,1
Finlândia	23,9	41,1
França	11,8	20,5
Grécia	3,3	6,7
Hungria	7,9	15,8
Islândia	13,6	29,8
Irlanda	3,6	9,4
Israel	5,5	13,4
Itália	14,7	26,7
Japão	16,8	40,0
Coreia do Sul	13,7	42,8
Luxemburgo	4,9	11,5
Países Baixos	13,9	30,1
Nova Zelândia	4,5	11,3
Noruega	15,4	33,8
Polónia	13,5	32,0
Portugal	6,1	11,8
Eslováquia	6,7	16,1
Eslovénia	9,8	19,7
Suécia	25,4	49,1
Turquia	4,0	10,7
Reino Unido	11,1	25,2
OCDE 34	16,6	40,2
EU 28	15,9	32,9
EU 20 – só Governos Locais	11,3	23,5
Bélgica	23,6	42,8
Bélgica – só Governos Locais	7,4	13,5
Espanha	21,8	48,9
Espanha – só Governos Locais	5,9	13,4

Fonte: SUBNATIONAL GOVERNMENTS IN OECD COUNTRIES: KEY DATA - 2016 edition

Dos dados apresentados, resulta claramente o baixo nível de descentralização do país. Só A Grécia, a Irlanda, o Luxemburgo, a Nova Zelândia e a Turquia apresentam pesos mais baixos de despesa pública subnacional do que Portugal entre os Estados considerados unitários pela OCDE. Portugal consegue ter um indicador mais baixo do que o nível estritamente local de países como a Bélgica e a Espanha, países fortemente regionalizados, o que evidencia bem a natureza do centralismo em Portugal. Acresce que Portugal tem municípios relativamente amplos em relação a estes dois últimos países, que, à partida, aumenta o potencial de descentralização:

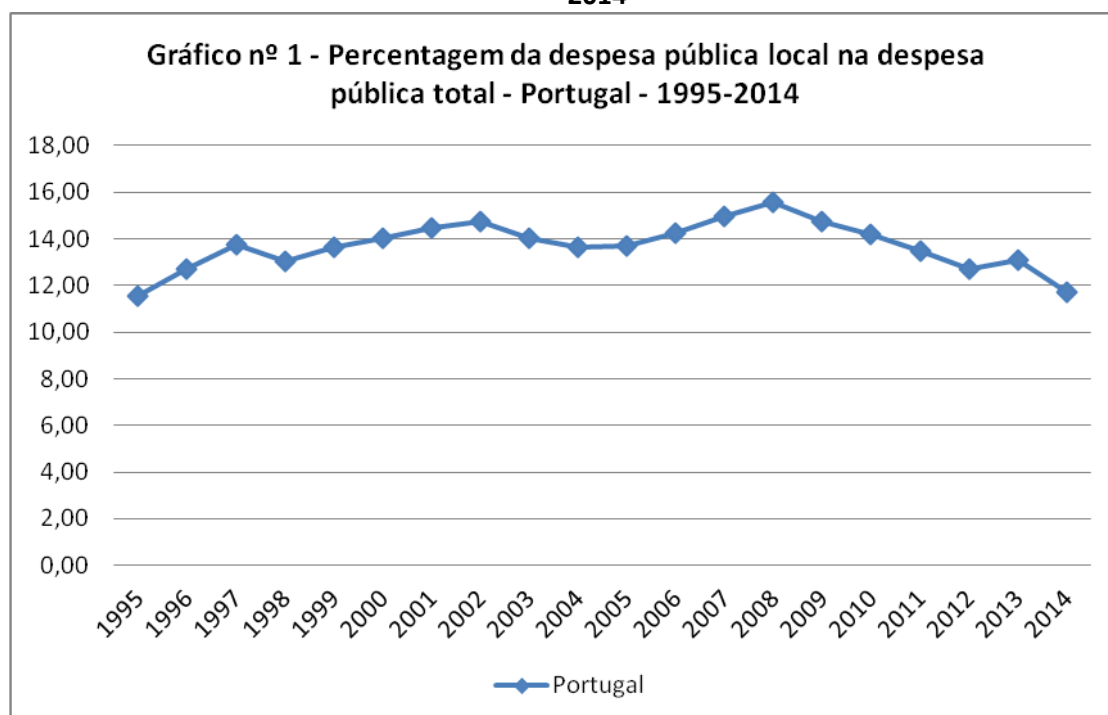
**Tabela 2 - A dimensão dos municípios – Portugal versus Bélgica e Espanha**

Países	Dimensão demográfica – média dos municípios	Município mediano em termos demográficos	Área (Km2)
Portugal	33.400	14.380	299
Bélgica	19.030	12.045	51
Espanha	5.605	565	62

Fonte: SUBNATIONAL GOVERNMENTS IN OECD COUNTRIES: KEY DATA - 2016 edition

Se analisarmos agora o comportamento deste indicador ao longo do tempo, agora apenas para a despesa pública local (municipal), retirando por isso o efeito regiões autónomas dos Açores e da Madeira, observamos que o padrão é estrutural, com forte tendência para se agravar a partir de 2008. Os dados sugerem que a crise tem efeitos centralizadores e que o Estado usa a lógica da consolidação das contas públicas para justificar acrescida centralização.

**Gráfico 1 - Percentagem da despesa pública local na despesa pública total – Portugal – 1995-2014**



(Fonte: Elaboração própria a partir de OCDE, Fiscal Decentralization Database, acedida *online* em <http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm> a 7 de dezembro de 2016)

Os dados sistematizados nas tabelas anteriores constituem uma evidência irrecusável do grau de centralização do país. Constituem também uma medida do impasse em que a organização político-administrativa do país está mergulhada. Mesmo sem regiões administrativas criadas no continente, seria possível atingir pesos mais elevados de intervenção dos níveis existentes de administração subnacional (os municípios e as freguesias). Ou, na impossibilidade de o assegurar e pressupondo que haveria vontade política de aprofundar a descentralização, então não se compreendem as hesitações quanto à regionalização.

Não podem ignorar-se, entretanto, duas questões.

Por um lado, por termos trabalhado essencialmente indicadores no domínio das finanças públicas, não devemos esquecer que os últimos cinco anos não podem ser considerados propriamente anos de cruzeiro em matéria de orçamentos públicos. O país tem vivido em clima de consolidação abrupta de contas públicas e esse não é um contexto propício a uma negociação calma e rigorosa da descentralização como instrumento de reorganização territorial do Estado. Porém, os municípios revelaram-se mais eficazes nessa consolidação, como o evidencia a evolução comparada do peso da dívida local e central em percentagem do PIB. Poderia, mesmo assim, ter representado uma oportunidade para reequacionar a intervenção do Estado num quadro mais amplo de reorganização territorial da sua configuração e presença. Não o foi.

Por outro lado, quando se refere que o nível municipal é o único *layer* subnacional a influenciar os indicadores trabalhados (excluindo-se *hoc casu*, por simplificação, a questão da relação entre municípios e freguesias, o que não significa que essa questão não deva ser considerada no quadro de um projeto amplo de descentralização), não pode também ignorar-se que Portugal não é - antes pelo contrário - um país de municípios pequenos. Na abortada discussão que as réplicas do memorando Troika<sup>2</sup> provocaram em termos de reconfiguração do mapa municipal em Portugal, a discussão pública ignorou de forma evidente a elevada dimensão média dos municípios portugueses, em termos de superfície e de população. E mais importante do que isso não deve ser ignorado o já anteriormente mencionado “*trade-off*”: a dimensão dos municípios não pode ser discutida apenas do ponto de vista da escala ótima para a eficiência da gestão municipal e de racionalização do investimento público. Interessa também ponderar a questão da subsidiariedade e da proximidade do cidadão face à governação local, mesmo admitindo que a governação digital está ainda longe de ter cumprido o seu papel em termos de aproximação do cidadão à governação e ao escrutínio da sua transparência.

Ensaia-se na **tabela 2** alguma ventilação do indicador do peso da despesa pública subnacional por algumas categorias de despesa. A comparação torna-se mais complexa à medida que se ventila a despesa por mais categorias, já que a diversidade de contextos político-administrativos e de afetação territorial da despesa pública introduz novas diversidades.

O indicador melhora na categoria de despesas em educação, na sequência das competências já assumidas pelos municípios nos ciclos mais básicos, mas é nos serviços gerais (dados não constantes da tabela 2) e de uma categoria fortemente agregada (também não constante da tabela 2) que o peso da despesa pública subnacional sobe para mais de 20% da despesa nacional. Em matéria de despesa de capital, o nível comparativo de centralização de Portugal atenua-se, isto é com gaps inferiores ao do indicador global, o que interpretamos ser uma consequência do acesso dos municípios aos Fundos Estruturais, nos quais, embora possa ser questionável em certos o padrão de afetação de recursos, é conhecida a boa capacidade de

---

<sup>2</sup> *Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica*, acordado com a Comissão Europeia, e do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, assinado com o FMI.

execução dos municípios. O mesmo pode em parte ser dito a propósito da variável “investimento geral do Governo”, embora neste indicador Portugal tenha mesmo o mais baixo indicador de todo o universo OCDE considerado na publicação que nos serve de referencial.

**Tabela 3 - Ventilação do peso da despesa pública subnacional por algumas categorias de despesa – OCDE - 2014**

Países	Despesa pública subnacional em capital em % do valor nacional	Despesa pública subnacional em educação em % do valor nacional	Despesa pública subnacional em investimento geral em % do valor nacional
Chile	n.a.	n.a	9,6
República Checa	22,0	32,1	9,1
Dinamarca	4,6	8,8	6,8
Estónia	15,9	35,2	13,3
Finlândia	9,3	17,9	7,0
França	21,9	14,4	6,7
Grécia	21,6	9,9	7,9
Hungria	29,1	16,5	10,4
Islândia	9,9	33,7	6,8
Irlanda	22,2	12,9	5,2
Israel	22,2	35,2	5,2
Itália	12,8	6,8	4,4
Japão	21,6	17,9	9,1
Coreia do Sul	26,9	28,1	15,9
Luxemburgo	29,0	18,1	8,5
Países Baixos	13,9	30,6	7,2
Nova Zelândia	35,2	n.a.	9,6
Noruega	12,2	23,9	9,9
Polónia	17,5	28,2	9,7
Portugal	17,6	16,0	4,0
Eslováquia	13,1	44,0	8,2
Eslovénia	27,8	37,3	10,0
Suécia	8,6	20,1	8,5
Turquia	30,4	n.a.	7,9
Reino Unido	9,8	29,1	5,9
OCDE 34	13,2 (OCDE 32)	25,3 (OCDE 28)	7,7
EU 28	12,8	20,0	6,0
EU 28 só governos locais	13,5	17,5	
Bélgica	12,5	31,6	4,3
Bélgica só governos locais	12,5	19,1	
Espanha	9,2	18,3	4,9
Espanha só Governos Locais	3,6		
Fonte: SUBNATIONAL GOVERNMENTS IN OECD COUNTRIES: KEY DATA - 2016 edition			

Finalmente, para fecharmos em matéria de indicadores, a **tabela 3** avança com alguns dados do lado da receita, completando o quadro de análise.

Como é possível verificar, existe uma forte correlação a nível geral entre a dimensão relativa da despesa pública subnacional e o observado em matéria de receita pública. Não é por acaso que os valores mais elevados de peso da receita pública subnacional se encontram entre os campeões da descentralização, os países escandinavos. Mas o que é importante salientar é que a relevância da receita pública subnacional vai de par em muitos dos países registados na base OCDE com uma capacidade de tributação exercida pelo nível subnacional, designadamente o nível local. A relação do poder local com o cidadão aumenta de intensidade quando ao peso da despesa pública veiculada por esse *layer* de governação corresponde também uma capacidade de punção fiscal. Os valores dos indicadores selecionados para Portugal refletem o estágio incipiente da sua descentralização. Mas importa assinalar que embora a receita subnacional em impostos represente 38,3% da receita subnacional, ela não representa praticamente apenas 10% relativamente à receita pública nacional gerada em impostos. Como seria de esperar, ao incipiente estágio de descentralização em Portugal corresponde também um ainda mais incipiente “diálogo” fiscal entre municípios e cidadãos residentes.

**Tabela 4 - Indicadores centrados na receita da administração subnacional, OCDE 2014**

Países	Receita pública subnacional em % do PIB	Receita pública subnacional em % da receita pública nacional	Receita pública subnacional em impostos em % da receita pública subnacional	Receita pública subnacional em impostos em % da receita pública nacional em impostos
Chile	3,2	14,0	45,1	7,6
República Checa	11,9	29,2	42,5	26,2
Dinamarca	36,2	63,0	34,3	24,8
Estónia	9,2	23,6	3,8	1,6
Finlândia	23,1	42,1	44,6	33,2
França	11,6	21,6	48,5	19,4
Grécia	3,7	7,9	24,0	3,4
Hungria	9,2	19,5	23,5	8,6
Islândia	12,8	28,1	74,5	27,1
Irlanda	3,6	10,5	20,2	3,0
Israel	5,5	14,5	45,4	9,5
Itália	14,8	30,8	44,4	21,8
Japão	16,5	46,2	46,0	40,3
Coreia do Sul	14,1	42,4	30,1	23,1
Luxemburgo	5,2	11,9	23,9	4,6
Países Baixos	13,6	31,0	10,3	6,3
Nova Zelândia	4,1	10,3	52,4	6,9
Noruega	14,7	26,9	36,7	18,5
Polónia	13,3	34,3	32,3	21,8
Portugal	6,4	14,4	38,3	9,8
Eslováquia	6,6	17,1	10,9	4,1
Eslovénia	9,7	21,7	39,9	17,5
Suécia	25,0	49,9	53,7	33,7
Turquia	4,2	11,6	13,0	2,6
Reino Unido	11,0	28,8	14,3	5,9

Países	Receita pública subnacional em % do PIB	Receita pública subnacional em % da receita pública nacional	Receita pública subnacional em impostos em % da receita pública subnacional	Receita pública subnacional em impostos em % da receita pública nacional em impostos
OCDE 34	16,0	42,3	43,8	31,6
EU 28	15,7	34,7	39,3	23,2
EU 28 só governos locais	11,3	25,0	35,5	15,1
Bélgica	23,0	44,3	19,4	14,6
Bélgica só governos locais	7,3	14,0	28,9	6,9
Espanha	20,6	53,3	38,7	36,0
Espanha só Governos Locais	6,5	16,9	51,4	15,1
Fonte: SUBNATIONAL GOVERNMENTS IN OECD COUNTRIES: KEY DATA - 2016 edition				

Os valores da base de dados OCDE sobre os diferentes *layers* de governação confirmam que, apesar de algumas variações de pequena magnitude observadas durante o período para o qual a base fornece indicadores consistentes para Portugal, mais propriamente entre 1995 e 2014, a centralização administrativa é um dado estrutural do modelo português. Apesar da forte e intensa afirmação do Poder Local após 1974, o estágio incipiente da descentralização manteve-se, sendo objetivamente reproduzido. É também relevante assinalar que, seguindo a linha dos indicadores calculados em torno do peso da despesa pública subnacional, o carácter incipiente da descentralização mede-se por indicadores piores face aos governos locais de países fortemente regionalizados, em que teoricamente poderia admitir-se uma menor relevância dos governos locais municipais. Assim não é. Acresce ainda que, nesse plano, Portugal perde com países cuja dimensão média de municípios (em termos populacionais e de área) é bem mais pequena do que a registada em Portugal. Trata-se, assim, de uma característica enraizada e reproduzida ao longo dos sucessivos ciclos políticos da democracia portuguesa.

Entendemos, por isso, que se trata de um imperioso elemento de contexto a ter em conta na discussão do tema que justifica o presente documento. Não menos importante, o modelo de forte centralização que tem caracterizado a vida democrática do País nem por isso garantiu os níveis de crescimento que os críticos da descentralização invocam regularmente como necessários para assegurar uma rota segura à descentralização e à regionalização do País. E, neste contexto, poderá sempre discutir-se se um modelo mais descentralizado não proporcionaria melhores condições de aproveitamento da plenitude dos recursos do país.

## **2.2. Sobre o modelo que tem reproduzido a centralização**

O estágio incipiente da descentralização, determinado por um peso estrutural do centralismo, reproduzido em democracia, coexistiu com períodos de forte afetação de recursos públicos pelo território do continente e das regiões autónomas. Vamos concentrar a nossa reflexão sobre o continente, pois o caso de estudo das regiões autónomas exigiria um trabalho à parte desde logo por se não tratar de uma regionalização administrativa mas política. Essa forte afetação de recursos públicos ao território está - como é compreensível - fortemente conexas com a dos sucessivos ciclos de programação de Fundos Estruturais. Sabemos inclusivamente a partir de investigação na área do desenvolvimento regional que essa forte afetação de recursos públicos pelo território coexistiu com uma contraditória evolução das disparidades territoriais: tornou o país mais convergente em termos de condições de vida (os aspetos da coesão territorial), embora não o tivesse conseguido em termos de produtividade e competitividade<sup>3</sup>; não sem surpresa essa afetação de recursos públicos pelo território não conseguiu sustentar o esvaziamento de parte do território continental e não conseguiu contrariar as penalizadoras dinâmicas demográficas.

O centralismo estrutural do país teve forçosamente de se apoiar num modelo de relacionamento entre o poder central e o território para conseguir concretizar a já referida e abundante afetação de recursos públicos pelo território. Podemos caracterizar esse modelo pela tríade *“estado fortemente centralizado – municípios com maior influência política na afetação da despesa pública do que a sua quota de despesa permite antecipar - regiões de planeamento débeis do ponto de vista do seu poder de coordenação e de “enforcement” de decisões de racionalização de investimento público”*. Para ser convenientemente desenvolvida esta matéria deveria integrar uma análise mais fina dos sucessivos modelos de governação e gestão dos vários ciclos de programação dos Fundos Estruturais, pois o terceiro elemento da tríade está representado nesses modelos e a sua consideração não é despicienda. Porém, a natureza do documento exige opções de limitação de conteúdo, pelo que o enunciado não será desenvolvido.

O elemento fundamental que assegurou o funcionamento e a reprodução do modelo em democracia está na capacidade dos municípios influenciarem a afetação espacial do investimento público (quando havia recursos para isso) numa medida mais que proporcional à percentagem de despesa pública que depende das suas decisões. A importância deste elemento é como é óbvio favorecida pela debilidade do poder de *“enforcement”* das regiões de planeamento. A explicação para esta influência desproporcionada dos municípios na afetação do investimento público centra-se em essencialmente em razões de natureza política, a que a organização dos aparelhos político-partidários não é estranha. Ele constitui, simultaneamente, o elemento que racionaliza o centralismo político e assegura a sua reprodução e que permite ao poder político central apresentar-se junto do território.

---

<sup>3</sup> As realizações principalmente dos mais recentes ciclos de programação de Fundos Estruturais que mais poderiam impactar as condições de competitividade (as que se prendem com a inovação e desenvolvimento tecnológico) têm períodos de maturação muito longa de efeitos.



O que é relevante assinalar é que o modelo conviveu bem, isto é, não foi significativamente afetado, com as sucessivas tentativas (com grande influência das autoridades comunitárias) de integração na lógica do planeamento e coordenação dos Fundos Estruturais as NUTS III e as formas de cooperação inter/supramunicipal que se tentou associar, designadamente as áreas metropolitanas e as CIM. O carácter incipiente destas últimas e a ausência de vontade política em lhe conceder maior autonomia de decisão constituíram fatores favoráveis do funcionamento do modelo, não esquecendo o bónus que os recursos comunitários vieram acrescentar ao seu funcionamento. Limitado aos recursos nacionais, o modelo não teria a mesma margem de manobra.

É também a influência deste modelo que justifica que ele possa ter coexistido com diferentes modelos de organização dos serviços desconcentrados dos diversos ministérios no território, mesmo que tenha de reconhecer-se que algumas tentativas foram realizadas para tornar um pouco mais homogêneo o modelo de desconcentração entre ministérios e/ou organismos do poder central.

O esgotamento do modelo observa-se essencialmente por duas vias: primeiro, por escassez de recursos públicos de investimento para alocar territorialmente, não compensada pelos Fundos Estruturais, cujo acesso por parte dos Municípios está progressivamente dificultado pela redução do peso do investimento em infraestruturas; segundo, porque os novos ciclos de investimento público comunitário, modelados em torno do que poderíamos chamar de condições para a competitividade, reclamam progressivamente uma lógica de afetação supramunicipal. Tal esgotamento vai a par com as condições de forte moderação do crescimento económico e sobretudo com a exaustão da aposta nas infraestruturas e nos não transacionáveis.

Pode falar-se, assim, de um certo impasse na afetação dos recursos públicos proporcionado por este modelo. É no contexto deste impasse que situamos as mais recentes tentativas de dar vida política às Áreas Metropolitanas e às CIM e/ou aos territórios sub-regionais. E as Áreas Metropolitanas, onde se concentram potencialmente algumas decisões respeitantes a esse novo ciclo de racionalização do investimento público no território, não podem deixar de fazer parte dessa tentativa de encontrar nos territórios sub-regionais uma nova racionalidade. Mas porquê o nível sub-regional? Por se tratar de uma escala pretensamente ótima para construir essa racionalidade?

### **2.3.O impasse da organização territorial do Estado**

A organização territorial do Estado português no Continente está hoje limitada a dois níveis: o central, fortemente espartilhado segundo uma lógica setorial que evidencia dificuldades de resposta articulada a problemas de matriz territorial (veja-se o caso dos incêndios, por exemplo<sup>4</sup>) e o local municipal. Como já foi anteriormente referido, os níveis regional e sub-regional por não estarem legitimados democraticamente não influenciam a organização territorial do Estado:

- Primeiro, embora isso possa ser paradoxal face à sua crescente intervenção na gestão dos Fundos Estruturais, as CCDR já lograram um mais interventivo poder de coordenação dos diferentes organismos e serviços do Estado numa dada região. A dinâmica de concertação inter-setorial, mais consentida pelo Governo do que propriamente consolidada em termos de orientações politicamente assumidas, que foi vivida em algumas CCDR em alguns períodos, está hoje reduzida aos mínimos, senão anulada, pela cultura centralista corporativa evidenciada pela grande maioria dos governos da República.
- Segundo, os serviços desconcentrados dos ministérios nas Regiões também já viveram tempos de maior afirmação e protagonismo. A relação custo-benefício do funcionamento desses serviços é fortemente questionável, já que o seu poder de autonomia de concertação a nível regional é muito débil, não acrescentando nada à territorialização da política pública em que se inserem. A consolidação abrupta de contas públicas que prevaleceu nos últimos tempos agravou a situação.
- Terceiro, a tentativa de envolvimento preferencial das Áreas Metropolitanas e das CIM e/ou das sub-regiões NUTS III que lhe estão grosso modo associadas ao longo pelo menos dos dois últimos períodos de programação tem sido inconsequente; o contributo de uma Área Metropolitana ou de uma CIM para a territorialização de uma política pública depende um acordo voluntário entre os municípios representados na Área Metropolitana ou na CIM, pelo que a sua consolidação nessa linha exigiria uma maior seletividade de domínios de intervenção; exigiria também uma interação mais consequente e frutuosa em termos de resultados seja com as CCDR, seja com o próprio Governo, o que está longe de ter acontecido nos últimos tempos. Os acordos táticos e de circunstância tendo em vista a repartição de Fundos Estruturais dominam claramente o racional da cooperação intermunicipal a nível sub-regional.

Em resumo, apesar da procura de sucedâneos imperfeitos da regionalização, os níveis sub-regional e regional não podem ser considerados no presente elementos estruturantes da organização territorial do Estado no continente. O modo como a procura desses sucedâneos imperfeitos para a inexistência dos níveis regional e sub-regional tem sido acolhida e promovida pelos poderes políticos dos sucessivos governos, sobretudo no contexto de alguns processos de planeamento<sup>5</sup> tem vindo a cavar o afastamento entre duas lógicas que não tinham necessariamente de ser antagónicas ou mutuamente exclusivas: por um lado, a procura dos sucedâneos para a incapacidade ou falta de vontade política para instituir as

---

<sup>4</sup> Ver Leonardo Costa (2016), “O Estado a que chegamos”, Jornal Público, 16 de setembro de 2016: <https://www.publico.pt/2016/09/16/opiniao/noticia/o-estado-a-que-chegamos-1744299>

<sup>5</sup> Veja-se mais recentemente o caso da tentativa experimental promovida pela ANQEP para concertar ao nível de CIM – NUTS III a prospetiva das qualificações intermédias, níveis 4 e 5, de modo a influenciar a oferta de Cursos Profissionais nas escolas regulares.

regiões de acordo com a Constituição; por outro lado, a busca de condições para aplicar e vez a instituição dessas Regiões.

O impasse está criado e ele deve-se à incapacidade da situação atual de responder a dois desafios de desenvolvimento e de organização a que o país está hoje sujeito:

- Por um lado, o modelo atual não proporciona nem garante as condições pertinentes para uma racionalização da afetação pelo território dos recursos de investimento, incluindo os que podem contar com o cofinanciamento comunitário; nas condições atuais de rarefação de recursos públicos para esse efeito, essa limitação penaliza seriamente a eficácia do investimento público;
- Por outro lado, a organização atual também não permite dar resposta em termos de “*governance*” à necessidade do território continental necessitar de macrorregiões funcionais<sup>6</sup> para a governação económica dos desafios da inovação, da competitividade e da participação ativa e resiliente na globalização, mesmo tendo em conta que atravessamos tempos de recuo do impulso de globalização que o mundo viveu sobretudo nos anos 80 e 90.

O nível supramunicipal está fundamentalmente ligado com o primeiro desafio, já que ele corresponde a um propósito de racionalização da intervenção dos municípios, criando para o investimento público uma nova lógica de programação.

O nível regional, embora não se confunda necessariamente com a abordagem ao segundo desafio, constitui um instrumento para a racionalização da intervenção do Estado central. Como sabemos, as regiões administrativas não correspondem a regiões funcionais.

É importante referir que as duas Áreas Metropolitanas estão no coração desse impasse, pois:

- São elas próprias territórios em que a racionalização do investimento público busca outras lógicas para além do mero taticismo de circunstância dos municípios;
- Integram obviamente as referidas macrorregiões, embora não se confundindo com as mesmas. E como estão no coração desse impasse não possuem nem têm condições para desenvolver os instrumentos necessários para responder a esses dois tipos de desafios.

---

<sup>6</sup> Para o desenvolvimento pertinente do tema das macrorregiões ver os dois trabalhos promovidos pela Fundação Calouste Gulbenkian sobre as macrorregiões do Noroeste Global (a norte) e Uma Metrópole para o Atlântico (em torno da região macrofuncional de Lisboa): <http://gulbenkian.pt/iniciativas/gulbenkian-cidades/>; Leonardo Costa e Paulo Osório (2013). Sobre a Reforma Política e Administrativa do Estado Português, in Revista Portuguesa de Estudos Regionais, n.º 34, 3.º Quadrimestre, págs. 11-20. Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional. Açores; João Ferrão (2012). Regiões funcionais, relações urbano-rurais e políticas de coesão pós-2013 – Relatório final. Conselho Económico e Social (CES) e o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL); António Figueiredo (2014). A inacabada organização territorial do Estado: uma perspetiva da economia e do desenvolvimento, in Portugal do Futuro - 1ª Conferência da Associação Nacional de Municípios Portugueses, Coimbra, Auditório da Fundação Bissaya Barreto, 15 de outubro de 2014.

O que pode dizer-se é que a existência de apenas dois níveis atuantes e legitimados na organização territorial do Estado podem limitar a aplicação dos princípios a subsidiariedade e da descentralização.

Não deixa de ser interessante colocar esta questão no quadro da organização da governação europeia. O processo de construção da União Europeia tem conduzido a uma perda dos Estados centrais nacionais na determinação de algumas políticas, dada a proeminência do Conselho Europeu e, dentro deste, a lógicas de hegemonia e poder, com perda de influência da Comissão Europeia e uma lenta ascensão do Parlamento Europeu. Porém, nem todos os Estados-membros reagiram a esta perda de poderes com processos de centralização.

#### ***2.4. A questão da composição territorial***

A discussão do tema das eleições das presidências das Áreas Metropolitanas não pode deixar de ter em conta a sua composição territorial. Como se compreende, uma das possíveis vantagens que podemos associar a eleições diretas num órgão supramunicipal corresponde à submissão a escrutínio político e democrático de questões sobre as quais o cidadão não tem poder de pronunciamento nem a nível de eleições locais municipais, nem de eleições nacionais. No primeiro caso, porque se trata de questões cruciais para as condições de vida e de operação económica dos cidadãos mas que revestem uma dimensão supramunicipal não constando do debate político local municipal. No segundo caso, porque frequentemente essas questões não conseguem ascender ao debate político nacional. Ora, neste contexto, a composição territorial das entidades supramunicipais não é indiferente à possibilidade de identificar temas de escrutínio político e democrático desejável e necessário.

A atual composição territorial da AMP está longe de corresponder a uma aglomeração metropolitana tal qual a literatura a define, sobretudo pela massa crítica de interações regulares entre os territórios que a integram. O que significa que, na sua atual configuração territorial, a AMP nem corresponde a uma verdadeira aglomeração metropolitana, nem pode ser considerada uma macrorregião, pois para o constituir teria de incluir provavelmente os ecossistemas de inovação em torno da Universidade do Minho (cidades de Braga e Guimarães) e de Aveiro (essencialmente a cidade de Aveiro e a sua área de influência), isto é, a totalidade da conurbação.

Resumidamente, poderíamos caracterizar o modelo territorial da atual configuração do seguinte modo:

- Um coração metropolitano, composto pelo conjunto de 6 municípios de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia, em que o obviamente o Porto se destaca; segundo informação INE 2011 relativa aos fluxos casa-trabalho e casa- estudo, calculámos que este grupo de 6 municípios é responsável pelo deslocamento (entradas e saídas) de 545.303 indivíduos para ir trabalhar ou estudar (movimentos não necessariamente realizados apenas entre os 6 municípios); é importante notar que a totalidade dos municípios que integram

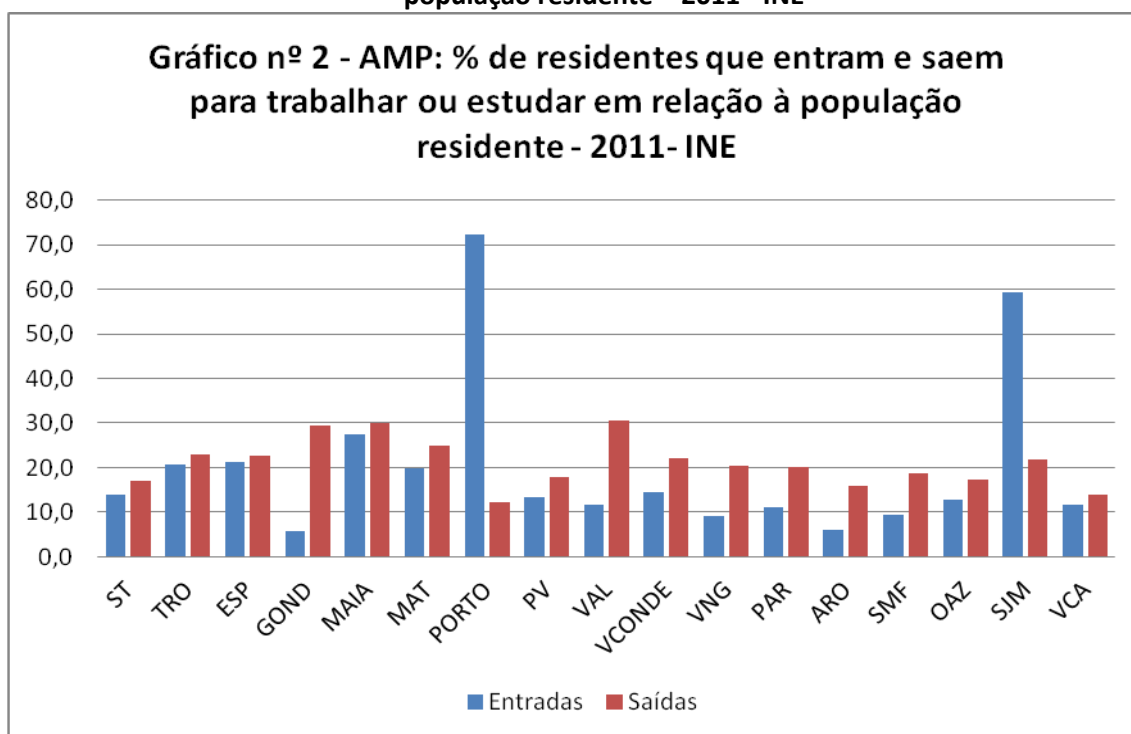
atualmente a AMP é responsável pela movimentação de 762.528 indivíduos, o que diz bem da importância do fator emissor e recetor do que designámos de coração metropolitano;

- O sistema produtivo urbano-industrial a sul em que despontam S. João da Madeira, Oliveira de Azeméis e Vale de Cambra e no qual Arouca visa integrar-se ou com ele interagir;
- O sistema produtivo urbano-industrial a norte com Trofa, Santo Tirso e Paredes, que relevam de realidades produtivas algo diversificadas em termos de perfis de especialização e pertencentes a diferentes sistemas produtivos, a Trofa e Santo Tirso na influência do sistema do médio Ave e Paredes já na influência do vale do Sousa;
- Os concelhos urbanos mais litorais de Póvoa do Varzim e Vila do Conde a norte e de Espinho a sul, todas partilhando ainda vivências em torno da pesca e, com exceção da Póvoa de Varzim e de Vila do Conde, em que está já consolidada uma base industrial (Vila do Conde) e agrícola (Póvoa de Varzim), onde se vai implantando um conjunto de atividades articuladas com o lazer e turismo.

Como se percebe a partir do enunciado anterior, o conjunto de subsistemas produtivos na configuração atual da AMP é de uma grande complexidade, pois nele evoluem subsistemas típicos de um coração metropolitano (veja-se no gráfico 2 a percentagem de residentes que entra no Porto para trabalhar e ou estudar), mas também manifestações de pertença a sistemas produtivos locais pujantes não propriamente metropolitanos (veja-se no gráfico nº 3, a percentagem de residentes que trabalha no município em que reside, para os municípios de Oliveira de Azeméis e de Vale de Cambra).

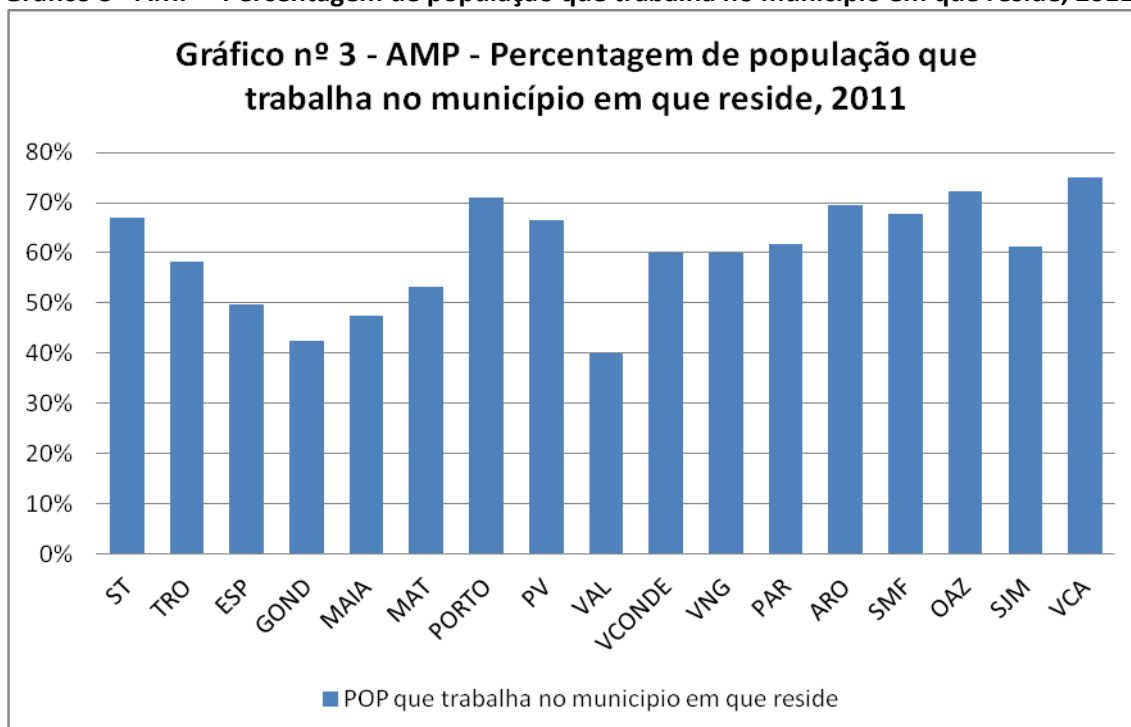
Deve referir-se que esta heterogénea composição não tem impedido que a cooperação intermunicipal no seio da atual composição da AMP evolua fundamentalmente em regime de geometria variável, como o ilustram os casos da LIPOR (com composição a 8 municípios: Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo e Vila do Conde), o da futura gestão dos STCP (com gestão pelo conjunto dos 6 municípios do coração metropolitano) ou ainda o modo como os municípios da AMP participam no modelo das Águas do Norte.

**Gráfico 2 - AMP: % de residentes que entram e saem para trabalhar ou estudar em relação à população residente – 2011 - INE**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados INE, 2011.

**Gráfico 3 - AMP – Percentagem de população que trabalha no município em que reside, 2011**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados INE, 2011

Como unidade territorial de planeamento e de possível parceiro de territorialização de políticas públicas que o governo central entenda proporcionar ao território da AMP, a cooperação em regime de geometria variável é justificável. Mas do ponto de vista, por exemplo, de uma governação económica de nova geração, a AMP tal como está atualmente configurada nem permite o foco no coração metropolitano, nem proporciona condições para uma governação de macrorregião com projeto de inserção na globalização. E, por este motivo, corre o risco de não fornecer um objeto pertinente para o escrutínio político de temas metropolitanos que constituiriam o foco das eventuais eleições diretas.

No âmbito ainda das experiências de cooperação intra-AMP de geometria variável, não pode deixar de ser aqui referida a iniciativa da Frente Atlântica, envolvendo Matosinhos, o Porto e Vila Nova de Gaia, que pode ser lida como a expressão representativa da procura de novos espaços de representação difíceis de assegurar no âmbito da atual configuração.

### **2.5. As CCDR e os propósitos de lhe conceder alguma legitimidade democrática**

A Lei nº 228/2012, de 25 de outubro, na sua versão mais recente dada pelo DL nº 24/2015 de 6 de fevereiro, é particularmente clara na caracterização do estatuto das CCDR e da sua missão. AS CCDR “são serviços periféricos da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira” (nº 1 do artigo 1º) e a sua missão consiste numa intervenção a três níveis, o da “coordenação e a articulação das diversas políticas sectoriais de âmbito regional”, o da execução “das políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades” e o do apoio técnico às autarquias locais e suas associações, ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação (nº 1 do artigo 2º).

Ora, de acordo com a Lei nº 7-B/2016 de 31 de março, mais propriamente do Anexo Grandes Opções do Plano para 2016-2019, o nº 14 relativo à descentralização como base da reforma do Estado, estabelece o seguinte:

*“ O Governo considera que a transferência de competências para órgãos com maior proximidade deve ser acompanhada de uma maior legitimidade democrática desses órgãos, reafirmando o aprofundamento da democracia local e o valor do respeito da autonomia administrativa e financeira das autarquias locais. Para tal, o Governo pretende a:*

- *Reforço do papel e poderes efetivos das autarquias no modelo de organização das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), designadamente estabelecendo-se a eleição do respetivo órgão executivo por um colégio eleitoral formado pelos membros das câmaras e das assembleias municipais (incluindo os presidentes de junta de freguesia) da área de intervenção, respondendo o órgão executivo da CCDR, com três a cinco membros, perante o conselho regional e sendo as funções exercidas em regime de incompatibilidade com quaisquer outras funções políticas ou administrativas de natureza nacional ou autárquica;*

- *Transformação das atuais áreas metropolitanas, reforçando a sua legitimidade democrática, com órgãos diretamente eleitos, sendo a assembleia metropolitana eleita por sufrágio direto dos cidadãos eleitores, o presidente do órgão executivo o primeiro eleito da lista mais votada e os restantes membros do órgão eleitos pela assembleia metropolitana, sob proposta do presidente.”*

No mesmo documento, o Governo define o princípio da subsidiariedade como o grande elemento de orientação da transferência de competências.

- *“As áreas metropolitanas terão competências próprias bem definidas que lhes permitam contribuir de forma eficaz para a gestão e coordenação de redes de âmbito metropolitano, designadamente nas áreas dos transportes, das águas e resíduos, da energia, da promoção económica e turística, bem como na gestão de equipamentos e de programas de incentivo ao desenvolvimento regional dos concelhos que as integram;*
- *As comunidades intermunicipais serão um instrumento de reforço da cooperação Intermunicipal, em articulação com o novo modelo de governação regional resultante da democratização das CCDR e da criação de autarquias metropolitanas. Serão revistas as atribuições, os órgãos e modelos de governação e de prestação de contas;*
- *Os municípios são a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade, pelo que será alargado o elenco das suas competências em vários domínios, sem prejuízo da salvaguarda da universalidade das funções e da devida e comprovada afetação dos meios que garantem o seu exercício efetivo;*
- *As freguesias terão competências diferenciadas em função da sua natureza e exercerão poderes em domínios que hoje lhes são atribuídos por delegação municipal;*
- *O reforço das competências das autarquias locais na área dos transportes implica a anulação das concessões e privatizações em curso dos transportes coletivos de Lisboa e Porto.”*

O texto anterior permite concluir que o Governo apresenta de modo integrado três questões diferentes:

- A introdução por via indireta, isto é, através dos municípios, de legitimidade democrática das CCDR;
- As eleições diretas para as presidências das áreas metropolitanas;
- O estabelecimento de princípios de subsidiariedade para traçar eventuais transferências de competências para áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais, municípios e freguesias.

A eventual implementação de modo simultâneo das duas primeiras orientações, legitimidade democrática indireta das CCDR e eleições diretas nas Áreas Metropolitanas, suscita observações críticas. Assim, pressupondo que as CCDR vão manter-se como serviços periféricos da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira, não se compreende como é que a pretendida legitimidade democrática indireta se compatibiliza com o estatuto de serviço periférico da administração direta do Estado. Tal como está legalmente definida, a missão das CCDR aponta sobretudo para a coordenação e articulação das políticas setoriais regionais. Salvo melhor opinião, designadamente a possível



existência de reflexão de suporte à decisão governamental, não se compreende como uma eleição do conselho executivo das CCDR a partir das autarquias tenderia a reforçar o poder de *enforcement* em termos de coordenação e articulação de políticas setoriais do poder central. O mesmo poderia dizer-se a propósito das componentes da missão das CCDR que correspondem a execução de políticas (ordenamento e ambiente). É difícil admitir em que medida a municipalização das CCDR lhes permitirá garantir autonomia de decisão face aos municípios eleitores. Para além disso, não parece que essa municipalização resolva o problema da queda do poder de coordenação e articulação de políticas setoriais dos diferentes ministérios no território que lhes corresponde, que se vem verificando nos últimos tempos.

Mas ainda mais estranho é encontrar as razões para que se tenha optado por dois processos diferenciados de legitimação democrática de CCDR e Áreas Metropolitanas, as primeiras por via indireta de eleição a partir dos municípios e as segundas por eleições diretas.

Em primeiro lugar, levanta-se a questão de se saber se neste modelo as Áreas Metropolitanas continuam ou não a fazer parte do território de jurisdição das CCDR. Será que a ideia subjacente é reportar a ação das CCDR ao território restante das regiões-plano e conceder autonomia às Áreas Metropolitanas? Ou ainda mais obtuso, admitir que as Áreas Metropolitanas fazem parte do espaço de intervenção das CCDR, embora com dois níveis diferenciados de legitimidade democrática, o direto e o indireto? O modelo acaba por consagrar uma descentralização a duas velocidades e, qualquer que seja a interpretação, colocará as CCDR e os seus órgãos executivos numa situação incómoda. Ou, numa outra interpretação, estar-se-ia a pensar na evolução para um mapa regional em que a Norte e em Lisboa e Vale do Tejo haveria duas regiões em cada território, as Áreas Metropolitanas e o restante território dessas regiões.

Considerando que a organização territorial do Estado é penalizada pela inexistência do nível regional e supramunicipal, não se compreende que para o nível do supramunicipal (Áreas Metropolitanas) se opte pela legitimação direta das eleições e para o nível regional (CCDR) se opte pela legitimidade indireta. Mas, mais importante do que essa questão, é a ideia de que este modelo não resolve o problema sério da não coordenação de políticas setoriais dos diferentes ministérios num dado território.

No capítulo 3, analisaremos as implicações jurídico-constitucionais deste modelo.

### ***2.6. O risco da tentação do sucedâneo da regionalização***

Embora esta questão seja objeto de desenvolvimento no capítulo relativo à abordagem jurídico-constitucional, a análise das diferentes experiências que têm sido ensaiadas para contornar as limitações da inexistência dos níveis regional e supramunicipal na organização territorial do Estado não pode deixar de suscitar o risco de se tratar de uma tentativa oculta de contornar o imperativo constitucional.

A vitória do “Não” no referendo sobre a regionalização assentou numa realidade plural e complexa que teve por razão fundamental a rejeição do mapa proposto a referendo, mas que também contou com o apoio dos adversários da descentralização e os que consideram que o país não tem dimensão para ser regionalizado, a não ser numa lógica de reforço da dependência face ao emprego público. Como nunca mais foram criadas as condições políticas para um novo referendo com possibilidade de êxito, é natural que se instale junto dos agentes económicos e políticos mais diretamente interessados nesta questão a suspeição de que qualquer iniciativa representa a criação de sucedâneos da regionalização. E aqui são identificáveis duas posições: a dos que já internalizaram a ideia de que a regionalização não avançará e por isso tudo o que seja ensaiado em matéria de descentralização é positivo e a dos que continuam a pensar que é necessário clarificar de vez a questão regional na Constituição.

Como mostraremos no capítulo 3, a questão não é simplesmente política. Ela tem sérias implicações constitucionais e por isso o debate público sobre estas matérias não o pode escamotear, sob pena de criação de falsas expectativas na opinião pública, sem uma devida ponderação dos limites constitucionais existentes.

O que sabemos é que, no cotejo europeu, a limitação da organização territorial do Estado a dois níveis, o central e o local municipal é fortemente penalizadora em termos de aplicação dos princípios da subsidiariedade e da descentralização. O nível regional é crucial para coordenar e territorializar políticas num país de média dimensão em termos europeus mas muito diversificado. A área de intervenção das atuais CCDR é a que mais se aproxima de um mapa regional para Portugal continental, pelo que tudo que possa ser avançado no sentido de racionalizar a atuação do Estado central será precioso, não parecendo que a municipalização das CCDR seja essa via. O nível supramunicipal – ainda que não regional - é exigido pela racionalização do investimento público municipal, sobretudo em áreas de investimento que não podem ser consideradas de proximidade. A progressiva importância dos temas do desenvolvimento económico, da inovação e do desenvolvimento tecnológico exige escalas territoriais que já não são alcançáveis no território municipal, mesmo tendo em conta a relativamente elevada dimensão média dos municípios portugueses em termos de área. Trata-se de um bom exemplo do que afirmámos em termos de racionalização do investimento público municipal.

Sabemos ainda que a integração proativa dos territórios na globalização determina a necessidade de configuração de espaços de organização funcional mais vasta para poderem assumir alguma visibilidade acrescida no plano internacional. É o tema das macrorregiões funcionais, às quais não corresponde necessariamente um nível administrativo mas antes um modelo de “*governance*”.

Mostraremos no capítulo 3 que a tentação do sucedâneo da regionalização pode enfrentar sérios constrangimentos constitucionais. A não clarificação do tema regionalização introduz um jogo de sombras em toda a questão da descentralização, perturba a discussão aberta dos modelos mais pertinentes para a reforçar e, o que é mais penalizador, não resolve as limitações efetivas que decorrem da organização territorial do Estado continuar a não integrar coerentemente os níveis regional e supramunicipal.

### 3. ABORDAGEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

#### 3.1. Nota preliminar

Este capítulo tem por objetivo situar a questão das eleições diretas das Presidências das Áreas Metropolitanas no quadro jurídico-constitucional vigente, preenchendo uma lacuna do modo como a ideia surgiu na opinião pública. Como mostraremos no desenvolvimento deste capítulo, que pode ser lido como uma nota jurídico-constitucional sobre o tema, a questão está longe de ser pacífica.

Essa discussão não pode deixar de integrar as seguintes dimensões de análise:

- Implicações do quadro constitucional, sobretudo quanto à qualificação das Áreas Metropolitanas *vis à vis* a tripla tipicidade das autarquias: freguesias, municípios e regiões;
- Os fundamentos do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 296/2013 sobre o pedido de fiscalização preventiva de normas dos Decretos n.º 132/XII e n.º 136/XII relativas às Comunidades Intermunicipais;
- O alcance da própria Lei nº 75/2013, de 12 de setembro.

#### 3.2. As áreas metropolitanas: inserção constitucional e previsão legal

##### 3.2.1. A inserção constitucional

A questão *sub judice* não pode prescindir de considerar – e antes há de inevitavelmente pressupor – os *indirizzos* da **garantia institucional da administração local autárquica e autónoma**<sup>7</sup> plasmada no nº1 do artigo 235º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) e aliás vertida em cláusula pétrea de revisão constitucional, nos termos da alínea n) do artigo 288.º da lei fundamental. Tal garantia enquadra-se na conceção do Estado Português que, apesar de unitário e apenas parcialmente regional – aqui no sentido político, atendendo às únicas duas regiões autónomas com poder legislativo – determina logo no nº1 do artigo 6º<sup>8</sup> a centralidade dos princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização – institucional e territorial – administrativa.

Ao invés do que sucede noutros Estados<sup>9</sup>, vigora em Portugal um princípio de pluralidade – ainda que típica - de autarquias locais, prevendo o nº2 artigo 235º da CRP que “As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.” Mas o artigo 236º, sob a significativa epígrafe “Categorias de autarquias locais e divisão administrativa”, prevê no nº1

<sup>7</sup> Para síntese da especificação das razões constitucionais de previsão, veja-se José de Melo Alexandrino, “Direito das Autarquias Locais”, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, 2010, p. 29. Aliás, a consideração da administração autónoma implica a consideração de atribuições próprias e de órgãos próprios e não apenas uma mera delegação de tarefas do Estado (como no caso da Administração indireta ou mediata do Estado).

<sup>8</sup> O mesmo princípio resulta depois também previsto no nº1 do artigo 237º e no nº2 do artigo 267º da CRP.

<sup>9</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada* - Tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, anotação I ao artigo 236º, p. 449.

tipicamente um *numerus clausus* de autarquias locais no continente (freguesias, os municípios e as regiões administrativas<sup>10</sup>), ao mesmo tempo que o nº3 possibilita discricionariamente que “[N]as grandes áreas urbanas<sup>11</sup> e nas ilhas”, o legislador ordinário *possa* “estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, *outras* formas de organização territorial autárquica.” **[sublinhados nossos]**, sempre salvaguardando o nº4 que “[A] divisão administrativa do território será estabelecida por lei.”<sup>12</sup>

A concatenação dos nºs 1 e 3 *supra* referidos – v.g. a discussão sobre se a eventual previsão legislativa de outras categorias pode ser em substituição ou em complemento das previstas – tem gerado discussão ao longo dos tempos. Vital Moreira elenca precisamente as possibilidades de articulação normativa – todas elas compatíveis com a letra do nº3 do artigo 236º da CRP<sup>13</sup> – para as referidas *outras* formas de organização territorial autárquica:

- a) Correspondem a outro tipo de autarquia, para além das freguesias, municípios e regiões administrativas;
- b) Correspondem a outras formas de autarquia, em vez das típicas;
- c) Correspondem a formas de organização intermunicipal específica.

---

<sup>10</sup> Ainda que com formulações diversas, a história sempre demonstrou tendência para dividir o território em grandes regiões de âmbito supra municipal, denotando uma certa estabilização v.g. nas categorias de distrito ou província. Registe-se no entanto que não pode considerar-se a existência de hierarquia (ao invés do que sucedia durante a vigência da Constituição de 1933 em que os concelhos “se formavam de freguesias” e “se agrupavam” em distritos. A única dimensão hierárquica será a respeitante aos respetivos regulamentos.

<sup>11</sup> A primeira concretização legislativa desta possibilidade foi a da prolação do Decreto-Lei nº 46/2008, de 27 de agosto, para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

<sup>12</sup> A par desta possibilidade prevista no nº3 do artigo 236º, prevê o artigo 253º a possibilidade de constituição de associações e federações - sempre de iniciativa municipal -, com regime que também não resulta da Constituição e que teve a sua primeira concretização legislativa em 1981. Lembre-se que a hipótese de federação obrigatória (prevista v.g. na Alemanha, Itália, Holanda, e no nosso Código Administrativo 1936/40) foi eliminada na Revisão de 1982, tendo a Revisão de 1997 possibilitado que a lei confira atribuições próprias às associações e federações de municípios.

<sup>13</sup> Vital Moreira, *Associações intermunicipais e áreas metropolitanas*, Direito regional e local, nº 00, outubro/dezembro, 2007, pp. 5-19, p. 15: ainda que escrevesse em 2007, antes do regime aprovado pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro (posteriormente retificada pela Declaração nº 46-C/2013, de 1 de novembro, e pela Declaração nº 50-A/2013, de 11 de novembro) mas sem que para este efeito estrito, se justifique distinção, o autor reconhece que vingou para efeitos legislativos, a natureza intermunicipal. Mas a referida pluralidade possível de interpretação dos preceitos constitucionais conduz a resultados diversos. Assim, e por exemplo, em Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada* - Tomo III, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, em anotação IV ao artigo 236, p. 450 – escreve-se que as “áreas metropolitanas são verdadeiras autarquias”, que “não afetam a subsistência das freguesias e dos municípios; complementam-nos sem os substituírem”. E mais referem - em termos que nos parecem equívocos por parecerem ainda que mediatamente sugerir uma alternativa não permitida constitucionalmente - que enquanto as regiões administrativas só podem ser instituídas em concreto após pronúncia favorável em referendo (o único referendo obrigatório constitucionalmente previsto) nos termos dos artigos 255º e 256º da CRP, as áreas metropolitanas dependem apenas da lei. Já por exemplo o Projeto de Lei nº 93/X, apresentado pelo grupo parlamentar do PCP em 2005, visava criar as ‘autarquias metropolitanas’ de Lisboa e do Porto definindo-as como “pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes.”

Ora, e como refere o mesmo autor, a merecer acolhimento a primeira tese, “o seu sistema de governo deveria obedecer aos princípios constitucionais respetivos, designadamente quanto à sua organização, eleição dos seus órgãos, finanças, etc.”<sup>14</sup>

A questão foi recolocada em sede de jurisdição constitucional, correspondendo à prolação do Acórdão do Tribunal Constitucional nº 296/2013, em que se analisou pedido de fiscalização preventiva apresentado pelo Presidente da República relativo a normas constantes dos Decreto n.º 132/XII e n.º 136/XII. Pretendia o requerente a discussão sobre se “as normas objeto do pedido de fiscalização procederiam à criação material de um novo tipo de autarquia local, o que resultaria numa violação do princípio da tipicidade constitucional das autarquias locais – pois seriam autarquias não previstas no artigo 236.º, n.º 1, da CRP. Para além disso, se as comunidades intermunicipais forem consideradas autarquias locais atípicas, então as regras relativas à composição e estatuto do seu órgão deliberativo não obedeceriam ao princípio da representação democrática direta estabelecido no artigo 239.º, n.º 1 e 2, da Lei Fundamental.” Ora, nesta sede, explanou o Tribunal que:

- i) Ponto 22 - “a leitura do diploma evidencia, desde logo, a intenção de equiparação entre o regime estabelecido para as comunidades intermunicipais e o aplicável a formas de organização autárquica e, mais concretamente ainda, à forma de organização autárquica consistente nas autarquias locais constitucionalmente tipificadas (municípios, freguesias e regiões administrativas)”;
- ii) Ponto 24 – “as comunidades intermunicipais funcionam como uma estrutura organizativa com poderes supramunicipais, o que sugere um grau superior às autarquias locais existentes (municípios e freguesias)”;
- iii) Ponto 25 - “as comunidades intermunicipais caracterizam-se como pessoas coletivas públicas de população e território, de tipo supramunicipal, que são criadas pela lei, dotadas de atribuições genéricas e de fins múltiplos. As comunidades intermunicipais possuem competências alargadas ao nível da administração autónoma, aí se incluindo poderes genéricos de emissão de regulamentos administrativos com eficácia externa, serviços administrativos próprios e pessoal próprio, património próprio e autonomia financeira, prossequindo interesses próprios – tudo em paralelo com o regime das autarquias locais (...) pelo que inevitável será concluir que as comunidades intermunicipais [então criadas pelo diploma objeto de pedido de fiscalização] constituem uma nova forma de organização administrativa territorial local: uma autarquia local atípica, que é imposta pelo Estado e reveste um grau superior”<sup>15</sup>;
- iv) Entende o Tribunal que não obstante a distinção legal entre entidades intermunicipais e autarquias locais, se torna imperiosa a análise do regime legal aplicável às figuras, onde se reconhecem os traços exigidos pelo n.ºs do artigo 235.º da CRP pelo que [Ponto 25] “as comunidades intermunicipais constituem, a par com as autarquias locais e as áreas metropolitanas, uma nova forma de organização administrativa territorial local, subsumível (...) no conceito de autarquia local do artigo 235.º da CRP” **ou** (e esta disjunção é significativa quanto ao argumentário

<sup>14</sup> Vital Moreira, *Associações intermunicipais e áreas metropolitanas...*, ob. e loc. cit.

<sup>15</sup> No mesmo sentido, Pedro Costa Gonçalves, *As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais*, Questões atuais de Direito Local, AEDRL, nº1, janeiro/março 2014, pp. 21-40, p. 40 quando em conclusão entende que apesar de não serem formalmente autarquias locais, para efeitos do n.º2 do artigo 236.º da CRP, integram todos os elementos materiais a que se refere o n.º1 do artigo 235.º da CRP..

do Tribunal) «outras formas de organização territorial autárquica» contido no n.º 3 do artigo 236.º da CRP;

v) **Mas precisamente por identificar esta sobreposição, veio o Tribunal determinar a inconstitucionalidade**<sup>16</sup> do regime por violação do princípio da tipicidade previsto no n.º 1 do artigo 236.º, já que a Constituição não permite ao legislador margem de liberdade para criar, por lei, outras categorias de autarquias locais equiparadas às ali previstas.<sup>17</sup>

### 3.2.2. A previsão legal

Como *supra* referido, a matéria respeitante às autarquias está sujeita a reserva de Constituição, como prescreve o n.º 4 do artigo 236.º (e também o n.º 3 do mesmo artigo) e acentua a alínea n) do artigo 164.º da CRP, inserindo na matéria de reserva absoluta da Assembleia, a matéria respeitante à criação, extinção e modificação de autarquias locais e respetivo regime<sup>18</sup>. Acresce que o artigo 237.º refere que as atribuições e organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.

Por seu turno, o estatuto das autarquias locais insere-se em matéria de competência de reserva relativa da Assembleia da República, nos termos da alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP<sup>19</sup>.

Acontece que a revogação do Código Administrativo de 1936/40 veio corresponder a uma confusa e prolixa dispersão legislativa e veio revelar a inexistência de um verdadeiro código de poder local que se tentou sucessivamente colmatar, ainda que sem verdadeiro sucesso<sup>20</sup>. **Vigora atualmente o regime aprovado pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro (doravante L2013)**, posteriormente retificada pela Declaração nº 46-C/2013, de 1 de novembro, e pela Declaração nº 50-A/2013, de 11 de novembro. Este diploma – em relação ao qual desde logo existem dúvidas manifestas quanto à própria designação ou

<sup>16</sup> Em declaração de voto, o conselheiro Pedro Machete clarifica que votou a decisão, por entender cumulativamente: (a) que as comunidades intermunicipais previstas no anexo I do Decreto n.º 132/XII (“NRJAL”) são autarquias locais; e (b) que as mesmas comunidades, apesar de estrutural e funcionalmente se reconduzirem à autarquia local supramunicipal constitucionalmente prevista - a região administrativa -, não respeitam o tipo constitucional correspondente. Se assim não fosse, isto é, se as aludidas comunidades não pudessem ser qualificadas como autarquias locais; ou, sendo-o, se as mesmas comunidades se reconduzissem a alguma das formas de organização territorial autárquica constitucionalmente admitidas (incluindo, portanto, as regiões administrativas) respeitando os respetivos requisitos, o princípio da tipicidade não seria violado.”

<sup>17</sup> No que respeita ao pedido de fiscalização relativamente às transferências de atribuições/delegações de competências, o Presidente da República admite, no entanto, que se possa fazer uma interpretação conforme à Constituição das normas em causa, excluindo do âmbito do poder de delegação as matérias de competência administrativa do Governo decorrentes da Lei Fundamental. A esta matéria também não há de ser estranha a configuração do poder de tutela como suscetibilidade de poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva pública, a fim de controlar a sua ação administrativa e que no que respeita às autarquias locais, só pode configurar-se como tutela inspetiva e de legalidade nos termos do n.º 1 do artigo 242.º da CRP (e, no que tange às áreas metropolitanas, nos termos do artigo 64.º da L2013).

<sup>18</sup> Acresce que nos termos do n.º 4 do artigo 168.º da CRP, esta matéria se verte numa lei agravada pelo procedimento, já que se impõe a votação na especialidade em plenário.

<sup>19</sup> Também nos termos do artigo 249.º da CRP, “a criação ou a extinção de municípios e respetiva alteração resulta de lei, precedendo consulta aos órgãos autárquicos.”

<sup>20</sup> Refiram-se os antecedentes imediatos das Leis nºs 10 e 11/2003, de 13 de maio e à confusa referência a comunidades intermunicipais de fins gerais e associações de municípios de fins específicos.



formulação de objeto<sup>21</sup> - vem na respetiva exposição de motivos acentuar que “No que às entidades intermunicipais diz respeito (...), o Governo entende que estes entes devem integrar o âmbito da presente proposta de lei, desde logo em função da sua natureza e também porque a sua génese está indissociavelmente ligada aos municípios que as integram”. A mesma exposição de motivos expressamente se refere à “cooperação municipal” num “domínio ‘sub-regional’”, acentuando a intenção de “assegurar uma dimensão e escala adequadas para todas as entidades intermunicipais, preconizando-se que a sua criação, por lei, fique sujeita à verificação de ‘requisitos mínimo’ (v.g. quanto ao mínimo de habitantes). Também no que tange às atribuições e competências, a exposição de motivos salvaguarda a “efetiva articulação com os municípios”, salvaguardando o “enquadramento constitucional” que havia sido reafirmado pelo Acórdão do Tribunal Constitucional nº 296/2013 que analisámos *supra*.

A L2013 veio assim aprovar (nº1 do artigo 1º)

- a) O regime jurídico das autarquias locais;
- b) O estatuto das entidades intermunicipais;
- c) O regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais e dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias;
- d) O regime jurídico do associativismo autárquico.

Mal recebida pela doutrina<sup>22</sup> e pelas entidades no terreno<sup>23</sup>, a extensão material da L2013 não parece ter resolvido todos os problemas suscitados pelo pedido de fiscalização que deu azo ao Acórdão nº 296/2013<sup>24</sup>. De facto, para além da omissão de alguns princípios que constituem o acervo do direito institucional das autarquias locais entre nós, parece que a solução legal acaba por deixar na sombra a distinção entre associativismo autárquico e entidades intermunicipais<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Como assinala José de Melo Alexandrino, em *A lei de Reforma de Administração Local e os seus grandes problemas*, Questões atuais de Direito Local, AEDRL, nº1, janeiro/março 2014, pp. 8-20, *passim*.

<sup>22</sup> A crítica à extensão material é feita por Fernanda Paula Oliveira, em *A proposta de lei nº 104/XII: uma perspetiva geral*, in *Direito regional e local*, nº 20, outubro/dezembro de 2012, pp. 5 e ss.

<sup>23</sup> O repúdio da Associação Nacional de Municípios Portugueses foi vertido em parecer de 4 de janeiro de 2013.

<sup>24</sup> José de Melo Alexandrino, *A lei de Reforma de Administração Local...*, ob. cit., p. 15, estranha a referência aos princípios da “complementaridade” e a ausência de referência aos princípios da autonomia local, subsidiariedade, sujeição a deveres gerais de informação, eficiência e devida proteção institucional e jurisdicional.

<sup>25</sup> Vital Moreira, em *Associações intermunicipais e áreas metropolitanas*, ob.cit., p. 7, identifica dois tipos de fundamento e natureza jurídica das associações intermunicipais:

“a) Reconhecimento da liberdade de associação aos municípios, como entidades extraestaduais (intermunicipalismo voluntário)

b) Imposição estadual de comunitarização de tarefas municipais (intermunicipalismo induzido ou mesmo imposto)”.

No entanto, Pedro Costa Gonçalves, *As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais*, ob.cit., p.21, salienta que apesar da expressa referência legal, aos conceitos de associativismo autárquico e de entidades intermunicipais no artigo 1º da lei e no artigo 1º do anexo o articulado não se refere de facto ao associativismo autárquico.

Vem dispor o artigo 63º da L2013, sob a epígrafe “Natureza e fins” das entidades intermunicipais:

1 - *Podem ser instituídas associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respetivas atribuições, nos termos da presente lei.*

2 - *São associações de autarquias locais as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos.*

3 - *São entidades intermunicipais a área metropolitana e a comunidade intermunicipal.*

Neste sentido, a L2013 configura a área metropolitana e a comunidade intermunicipal como “entidades com um âmbito de ação definido em função do território e de substrato pessoal, que “associam”, “integram”, “juntam” ou “agregam” municípios e que desenvolvem a sua ação num plano – porventura mais do que “intermunicipal” –, “supramunicipal”<sup>26</sup>. A junção dos elementos associativo e territorial exprime a essência das entidades intermunicipais enquanto pessoas coletivas públicas.”. Mas a formulação do artigo 63º da L2013 – a par do já referido na exposição de motivos – parece apontar para que as associações de municípios não constituem autarquias locais.<sup>27</sup> Por outro lado, a referência à possibilidade do nº3 do artigo 236º da CRP parece remeter para entidades que não são autarquias, que não são associações, mas que são outras formas de organização territorial autárquica: no dizer de Pedro Costa Gonçalves (com o qual se concorda neste passo por nos parecer interpretação constitucional consentânea com o princípio da tipicidade e com a interpretação dele feito pelo Acórdão nº 296/2013) seriam associações públicas de administração autónoma territorial<sup>28</sup>.

Ainda no que releva para efeitos da distinção entre áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, milita o artigo 66.º da L2013 que determina que “[A]s áreas metropolitanas são as indicadas no anexo II e assumem as designações dele constantes” (nº1) ao passo que “[A]s comunidades intermunicipais são as livremente instituídas pelos municípios integrantes das áreas geográficas definidas no anexo II e assumem as designações dele constantes” (nº2).

### 3.3. Em especial, o modelo de governação

Tal como referido, no Acórdão nº 296/2013 entendeu o Tribunal Constitucional que a análise da natureza das entidades que vimos discutindo deve ser encontrada no regime e não na respetiva qualificação legal, como aliás aconselham as boas práticas. Por essa razão decidiu o Tribunal pela violação do princípio da tipicidade constitucional das autarquias locais pela redação submetida a apreciação. Da mesma forma, entendeu ficarem prejudicadas as questões relativas ao modelo de governação então proposto [Ponto 30 do Acórdão nº 296/2013].

Ora, após a decisão do Tribunal Constitucional, e com a natureza de entidade intermunicipal que assinalámos atrás, a L2013 veio assim justificar a **estruturação orgânica das áreas**

<sup>26</sup> Pedro Costa Gonçalves, *As entidades intermunicipais ....*, ob.cit., p. 25, refere-se às situações de *opting in* ou *opting out*. A referência é feita mitigadamente nos nºs 1 e 2 do artigo 65º da L2013.

<sup>27</sup> Pedro Costa Gonçalves, *As entidades intermunicipais ....*, ob.cit., p. 23.

<sup>28</sup> Pedro Costa Gonçalves, *idem*, ob.cit., pp. 25 e 26.



**metropolitanas** nos termos da exposição de motivos: “O conselho metropolitano/conselho intermunicipal (AM ou CIM, respetivamente) será o órgão deliberativo da entidade intermunicipal, constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que a integram, cujo mandato coincidirá com a tomada de posse como edil. Por seu turno, a comissão executiva metropolitana/comissão executiva intermunicipal (AM ou CIM, respetivamente) será o órgão executivo da entidade intermunicipal, formado na sequência de um processo eleitoral a concretizar no âmbito de um colégio eleitoral a constituir de entre as diversas assembleias municipais, o qual se extinguirá na sequência da eleição da comissão. A comissão executiva metropolitana será constituída por um primeiro-secretário e por quatro secretários metropolitanos, ao passo que a comissão executiva intermunicipal terá um primeiro secretário e dois secretários intermunicipais”.

Esta estruturação encontra-se vertida nos artigos 68º a 79º. Em especial realcem-se as previsões do nº 3 do artigo 69º - *O conselho metropolitano [órgão deliberativo] tem um presidente e dois vice-presidentes, eleitos por aquele, de entre os seus membros.* – e do artigo 74º que prevê um sistema de eleição indireta e que exige a colaboração das assembleias municipais:

*Artigo 74.º (Eleição)*

- 1 - Na sua primeira reunião, o conselho metropolitano aprova, à pluralidade de votos, a lista ordenada dos candidatos a membros da comissão executiva metropolitana a submeter a votação nas assembleias municipais.*
- 2 - Na reunião prevista no número anterior, o conselho metropolitano delibera ainda sobre o dia e hora para a votação, que deve ocorrer num período entre 20 a 45 dias.*
- 3 - O presidente do conselho metropolitano comunica, nos 5 dias seguintes, aos presidentes das assembleias municipais dos municípios associados o conteúdo das deliberações previstas no número anterior.*
- 4 - Os presidentes das assembleias municipais desencadeiam todos os procedimentos necessários para assegurar a reunião regular das assembleias municipais na data e na hora fixadas, tendo em vista a realização da votação a que se refere o número anterior.*
- 5 - Nas reuniões a que se refere o número anterior só participam e têm direito a voto os membros eleitos das assembleias municipais, com base nos quais se apura o quórum.*
- 6 - A votação decorre em simultâneo em todas as assembleias municipais e realiza-se por sufrágio secreto, sob pena de nulidade.*
- 7 - A lista submetida a votação é eleita se reunir a maioria dos votos favoráveis num número igual ou superior a metade das assembleias municipais, desde que aqueles votos sejam representativos da maioria do número de eleitores somados de todos os municípios integrantes da área metropolitana.*
- 8 - Para efeitos do número anterior, os votos representativos dos eleitores dos municípios integrantes da área metropolitana são apurados nos seguintes termos:*
  - a) Os votos dos membros das assembleias municipais integrantes da área metropolitana são transportados e contabilizados globalmente, com a ponderação prevista na alínea seguinte;*

*b) Cada voto expresso numa dada assembleia municipal tem a ponderação igual ao produto da divisão do número total de eleitores do município pelo número total de membros dessa assembleia municipal com direito de voto nesta votação.*

*9 - Caso a lista submetida a votação não seja eleita, o conselho metropolitano, tendo em conta os resultados das eleições gerais para as assembleias municipais e ouvidos os partidos, coligações e grupos de cidadãos nelas representados, aprova e submete a eleição uma nova lista, aplicando-se o disposto nos números anteriores, com as necessárias adaptações.*

Ora, saber se “existe um modelo de governança “ideal” ou o modelo de governança é condicionado – não determinado - pelo contexto institucional nacional e local?” era pergunta a que também se tentou responder no Sumário Executivo do Estudo comparativo dos modelos de governança de Áreas Metropolitanas na União Europeia<sup>29</sup>, de fevereiro de 2012.

É certo que no resumo executivo de tal estudo se conclui:

*10 (...) Como regra geral, na medida em que a autoridade da Área Metropolitana corresponde a uma colectividade territorial existente e inserida no sistema de descentralização do Estado, a eleição dos conselheiros, parlamentários, deputados, etc. é directa. A eleição do Presidente da instituição é feita pela Assembleia regional. Pelo contrário, se a forma jurídica da organização da AM provém de um acordo de intermunicipalidade, a eleição das suas autoridades tende a ser indirecta, realizada por e entre os eleitos municipais dos municípios que conformam a AM.*

*11. Não obstante, é imprescindível ter em conta que, nestes casos (Lyon, Barcelona) os sistemas de eleições indirectas dão-se em contextos com um alto nível de descentralização e, acima de tudo, com uma estrutura de níveis de governos local e regional muito diversificada. Estes graus de diversificação das estruturas infraestatais preexistentes, possivelmente não tornam imprescindível a eleição directa de novos conselheiros territoriais. Pelo contrário, em países pouco descentralizados e com poucos níveis de poder infraestatal, é altamente recomendável que os órgãos de decisão e deliberativos de instituições da AM surjam do sufrágio universal e possam prevalecer-se desta legitimidade. Neste sentido, a criação da AM responde também a uma lógica de descentralização e não apenas de optimização das políticas territoriais à procura da maximização do bem-estar do cidadão.(...)*

**Mas estas genéricas considerações não podem de modo algum substituir-se às considerações constitucionais próprias de cada Estado. Assim, ainda que se perceba a intenção de obviar à falta de legitimidade democrática própria das entidades intermunicipais**

---

<sup>29</sup> *Estudo comparativo dos modelos de governança de Áreas Metropolitanas na União Europeia*, elaborado pela Goberna America Latina e pela Escuela de Política e Alto Gobierno para a Área Metropolitana do Porto. Estudaram-se, nos seus respetivos contextos nacionais, os casos da Área Metropolitana de Barcelona, a Comunidade Urbana de Lyon, a Grande Paris através da Ville de Paris e a Região de Île-de-France e Berlim.

**quando confrontadas com intenções de exercícios de determinadas atribuições<sup>30</sup>, eventual alteração da modalidade de designação hoje prevista poderia justificar-se apenas:**

a) ***De iure condendo***, no quadro óbvio de uma revisão constitucional que aclarasse as relações inter normativas entre as previsões dos n.ºs 1 e 3 do artigo 236.º;

b) ***De iure condito***, por se entender que as áreas metropolitanas são verdadeiras autarquias locais para efeitos do artigo 236.º da CRP e que o respetivo modelo de governação atual seria, nesse caso, incompatível com a previsão do artigo 239.º. Ora, já se deixou dito que não se consideram as áreas metropolitanas como autarquia. Por outro lado, e ainda que assim não fosse - ou que se considerasse a existência de uma autarquia local atípica, o que não parece constitucionalmente atendível -, do modelo de governação atual legalmente previsto não resultaria incumprimento *qua tale* dos n.ºs 1 a 3 do artigo 239.º da CRP (Órgãos deliberativos e executivos):

*1. A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável.*

*2. A assembleia é eleita por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos recenseados na área da respectiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional.*

*3. O órgão executivo colegial é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adoptada na lei, a qual regulará também o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento.*

Mas repare-se que a latitude do n.º3 do artigo 239.º não impõe também uma eleição direta *qua tale*<sup>31</sup>, pelo que este argumento por si só não pode ser considerado<sup>32</sup>;

<sup>30</sup> No que respeita às áreas metropolitanas, a matéria das atribuições encontra-se prevista no artigo 67.º da L2013. A questão das atribuições pressupostas para a atividade das áreas metropolitanas tem precisamente servido como argumento para reclamar a eleição direta. Veja-se v.g., por todos, o n.º 10 da moção aprovada em 18 de fevereiro de 2014 pelo Grupo Municipal do Bloco de Esquerda, relativamente à área metropolitana de Lisboa: “10. As atribuições das áreas metropolitanas, bem como as competências dos seus órgãos, pela sua centralidade e vastidão exigem um maior controlo democrático da atuação dos seus órgãos, pelo que para além da exigência constitucional, relevam também motivos de ordem política para ditar a conveniência da eleição direta do órgão deliberativo das áreas metropolitanas.”.

Ainda no sentido da comparabilidade dos modelos de competências, de financiamento e de governação, veja-se o Estudo-Piloto *Comunidades Intermunicipais, Modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos*, feito sob coordenação técnica da DGAL e determinado através do despacho conjunto de 24 de outubro de 2011, dos Secretários de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, Adjunto da Economia e do Desenvolvimento Regional e das Florestas e Desenvolvimento Rural, tendo por referência a CIM Alto Minho e a CIRA – Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro – Baixo Vouga.

<sup>31</sup> No sentido de estas entidades integrarem administração autónoma ainda que não haja eleição direta, veja-se Pedro Costa Gonçalves, *As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais*, Questões atuais de Direito Local, AEDRL, n.º1, janeiro/março 2014, pp. 21-40, p. 38, que entende que aquela administração autónoma integra “organismos que precisamente, congregam entidades pertencentes à administração autónoma territorial, os municípios e, sobretudo, que são governadas por órgãos cujos titulares são eleitos por órgãos municipais ***ou compostos pelos próprios titulares de órgãos municipais ou eleitos pelos órgãos anteriores e que respondam (também) diretamente perante órgãos municipais***” [sublinhado nosso]

Acresce que não é inequívoca a constatação de que a presidência das áreas metropolitanas corresponda a um órgão *a se* – com competências diferenciadas e não meramente delegadas – distinto do conselho ou da comissão executiva metropolitana, recordando a discussão doutrinal sobre situação homotética do Presidente da Câmara. Recordar-se que o artigo 72º da L2013 atribui competências diretamente ao Presidente do Conselho Metropolitano que a par dos poderes de representação correspondem a poderes de expediente, ao passo que o nº2 do artigo 76º admite apenas a possibilidade de delegação no primeiro secretário, com possibilidade de subdelegação, das competências da comissão executiva metropolitana<sup>33</sup>. Não parece pois encontrar-se aqui fundamento específico para a alteração.

**Acresce que eventual alteração poderia ainda padecer de dois outros significativos óbices:**

a) A opção de alteração pode pôr em causa o princípio da subsidiariedade previsto no já referido nº1 do artigo 6º da CRP. Ainda que pareça permanecer mais como noção política do que como efetivo princípio jurídico-constitucional de repartição de poderes, este princípio determina que as comunidades ou esquemas organizativo-políticos superiores só deverão assumir as funções que as comunidades mais pequenas não possam cumprir da mesma forma ou de forma mais eficiente: repare-se que é certo que este princípio faria preferir a atuação das entidades intermunicipais face à administração central, mas há uma outra dimensão que não ode ser esquecida: é que o princípio tem também aplicação na preferência do exercício de atribuições e competências municipais face ao inter ou supramunicipal (e da preferência pelo exercício pelas freguesias face ao municipal). Por outro lado, o referido sumário executivo do Estudo de 2012 a que nos referimos<sup>34</sup> lembra que

*15. Finalmente, cabe lembrar que a criação (ou, se for caso disso, a permanência) de novos níveis de governo intermédios, nomeadamente em períodos de restrição orçamental e de baixo crescimento ou estancamento, se deve justificar por um valor acrescentado em*

---

<sup>32</sup> Em sentido contrário, a moção aprovada em 18 de fevereiro de 2014 pelo Grupo Municipal do Bloco de Esquerda, relativamente à área metropolitana de Lisboa que propugna a “inconstitucionalidade dos artigos 68.º e 69.º, n.º 2, do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, por violação do artigo 239.º, n.º 1 e n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, na medida em que o órgão deliberativo desta autarquia local (ou se se preferir “outra forma de organização autárquica”, conforme o artigo 236.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa), não é eleito por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional”, bem como a inconstitucionalidade do artigo 74.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro por violação do “artigo 239.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa, ao não prever que seja designado, como presidente do órgão executivo, o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, não se impondo aqui, pelo menos, a eleição direta do presidente do órgão executivo”.

<sup>33</sup> Pedro Costa Gonçalves, *As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais*, ob.cit., p. 29 lembra que “ao contrário do que sucede com as áreas metropolitanas em que [se] aponta natureza deliberativa ou consultiva, não acontece o mesmo com os órgãos das comunidades intermunicipais”, acetuando que no caso destas últimas, o desenho de competências e responsabilidade mostra não se tratar de órgão *a se* com “voz própria”.

<sup>34</sup> *Estudo comparativo dos modelos de governança de Áreas Metropolitanas na União Europeia*, elaborado pela Goberna America Latina e pela Escuela de Política e Alto Gobierno para a Área Metropolitana do Porto, ob.cit.

*termos de bem-estar dos cidadãos do território. Este valor acrescentado surge da possibilidade de aplicar de modo mais eficaz e mais eficiente políticas públicas ligadas à gestão do território e, em particular, à consecução de uma maior competitividade territorial, uma maior coesão territorial e social, uma democracia local e uma descentralização mais profunda.*

*16. Os custos da transição para a nova institucionalidade deveriam ser cuidadosamente avaliados para que se possam minimizar e compensar, em prazos razoáveis, os efeitos positivos da racionalização e modernização das políticas públicas a cargo da nova institucionalidade.*

Ora nenhuma destas duas condições parece de forma alguma assegurada no presente momento político, o que adquire relevância jurídica por efeito da consideração dos princípios aplicáveis.

b) Acresce no entanto um outro fator, que parece determinante. Mesmo que se prescindisse da discussão quanto à equiparação ou não a autarquias locais -, e em termos que parecem mais claramente perceptíveis, eventual alteração poderia corresponder à **“tentação do sucedâneo regional”** – nem sempre aliás ausente dos discursos políticos referentes à respetiva proposta -, a que se refere Vital Moreira<sup>35</sup>. De facto, a questão nem seria tanto – ou apenas - a de perverter o princípio da tipicidade das autarquias a que nos fomos referindo, mas a da concatenação com a figura da autarquia local região administrativa que tem os órgãos previstos no artigo 259º da CRP (assembleia regional e a junta regional) com a forma de eleição prevista no artigo 260º (*A assembleia regional é o órgão deliberativo da região e é constituída por membros eleitos directamente e por membros, em número inferior ao daqueles, eleitos pelo sistema da representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt, pelo colégio eleitoral formado pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição directa*). Esta clara opção da Constituição pela eleição direta de membros da assembleia regional distingue-se da opção legalmente prevista para a eleição do conselho metropolitano, atendendo à distinção da natureza, e sabendo que no caso das autarquias locais a previsão da existência de órgãos próprios não se compadece com uma ideia de heterodesignação (como durante a vigência da Constituição de 1933, e sem prejuízo da figura do representante do governo prevista no artigo 261º da CRP).

---

<sup>35</sup> Vital Moreira, *Associações intermunicipais e áreas metropolitanas*, ob.cit., pp. 18 e 19. No mesmo sentido depõe o Ponto 25 do Acórdão nº 296/2013 do Tribunal Constitucional: “Sendo matéria reservada à Constituição, o legislador ordinário não dispõe de habilitação jurídico-constitucional para construir outros formatos de organização territorial do poder local, que possam afirmar-se como **sucedâneos dos autorizados pela Lei Fundamental**” [sublinhados nossos]

No sentido de que não foi esse o objetivo da L2013, Pedro Costa Gonçalves, *As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais*, ob.cit., p. 22: “Ao contrário do que por vezes se afirma, neste ponto, o sentido da solução [da L2013] não nos parece ter residido na delineação de um sucedâneo da regionalização, mas antes na definição de uma alternativa a um processo de implementação coativa – muito dificilmente exequível ou até de impossível realização – de fusão ou de agregação de municípios.”

Ora, “[C]omo quer que seja interpretado o referendo de 1998 – como rejeição da regionalização em si mesma, o que aliás não estava em votação, ou como rejeição daquela concreta regionalização em Portugal, a verdade é que, mesmo na primeira interpretação, a questão da regionalização continua um aberto. Por duas razões: por ser uma imposição constitucional; **por um novo referendo poder decidir diferentemente do anterior**”<sup>36</sup> *[sublinhado nosso]*.

É certo que em termos estritamente formais não há incompatibilidade entre as figuras – a serem concretizadas – das regiões administrativas e das áreas metropolitanas enquanto entidades intermunicipais. Mas a dificuldade de compatibilização de regimes entre verdadeiras autarquias e entidades intermunicipais de tipo associativo parece óbvia. Assim, nesta matéria respeitante à regionalização, se a democracia (também procedimental) está ínsita no Estado de Direito (Democrático) português, o resultado pretendido poderia qualificar-se como uma **fraude à Constituição** (*constitutional fairness* ou *fraud on/to the constitution*). De facto, a par de atos normativos e administrativos que violam, flagrantemente, preceitos da Constituição, poderemos ter leis que, aparentando conformidade com a Constituição, na sua essência, violam os seus preceitos. Ora, esta inconstitucionalidade por fraude à Constituição – por alguns apelada de indireta – em nada difere, em essência e ainda que exija “atividade hermenêutica bem mais complexa”<sup>37</sup>, da inconstitucionalidade direta. A violação da norma jurídica constitucional através da utilização de meios aparentemente lícitos, que em última análise podem retirar consequências pretendidas às determinações constitucionais. Parece aliás inadequado falar-se de infração indireta porquanto o conteúdo semântico da fraude integra necessariamente um elemento de intencionalidade, *id est*, a vontade de contornar a proibição constitucional. Mas ainda que a referida intencionalidade não exista – até porque implica distinção fina de figuras como a simulação ou o dolo –, releva apenas a constatação de que os atos normativos, ainda que em si sejam lícitos, conduzem a resultados proibidos ou impostos<sup>38</sup> por norma jurídica cogente, não podendo deixar de se perceber o efeito produzido.

<sup>36</sup> Vital Moreira, *Associações intermunicipais e áreas metropolitanas*, ob.cit., pp. 18 e 19.

<sup>37</sup> Marcos Bernardes de Mello, *Da fraude à Constituição no sistema jurídico nacional*, Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, 2010, pp. 137-174, p. 162.

<sup>38</sup> Marcos Bernardes de Mello, *Da fraude à Constituição no sistema jurídico nacional*, ob.cit., p. 151: “Durante muito tempo afirmou-se, em doutrina, que somente normas jurídicas proibitivas poderiam ser infringidas indiretamente”, o que não tem fundamento.



## 4. PERSPETIVAS DA INVESTIGAÇÃO, DA POLÍTICA E DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE O TEMA

### 4.1. A abordagem

A abordagem a este capítulo foi realizada com base no conjunto de tópicos utilizados para a realização das entrevistas com Presidentes e outras personalidades:

- Que vantagens e inconvenientes atribui à possibilidade de eleição direta das Presidências das duas Áreas Metropolitanas?
- A sua avaliação de vantagens e inconvenientes é condicionada pela configuração atual, em termos de conjunto de municípios representados, da AMP? A avaliação seria diferente se a AMP fosse menos abrangente, correspondendo por exemplo ao coração metropolitano: Maia, Matosinhos, Porto, Gondomar, Valongo e Vila Nova de Gaia?
- No caso de fazer uma avaliação essencialmente negativa da possibilidade de eleições diretas, que condições políticas, institucionais e jurídicas deveriam ser asseguradas para que a sua avaliação fosse positiva?
- Tem alguma informação ou notícia dos possíveis constrangimentos jurídico-constitucionais que a eleição direta pode implicar? Tem alguma reflexão sobre a matéria?
- Em seu entender, que temas de governação económica da aglomeração metropolitana do Porto poderiam ser melhor agilizados e respondidos com a eleição direta em questão?
- Como avalia as relações existentes entre a eleição direta das Presidências das AM's, o propósito já enunciado pelo primeiro-Ministro de aumentar a legitimação democrática das CCDR e o não cumprimento do imperativo constitucional de constituição de regiões no Continente?

Entendido como o elemento central da organização do capítulo, utilizaremos estes mesmos níveis de abordagem para situar os restantes elementos, a saber:

- Incorporação de outras tomadas de posição pública (Presidência da República, Associação Nacional de Municípios, etc);
- Integração de contributos da investigação em matéria de geográfica, de dinâmicas territoriais e de organização territorial do Estado que possam ser úteis para a compreensão das vantagens e inconvenientes da hipótese de eleições diretas das Presidências das Áreas Metropolitanas<sup>39</sup>.

### 4.2. Resultados

#### 4.2.1. O que ressalta da investigação?

Se considerarmos a exceção da investigação jurídica invocada no capítulo anterior, que nos dispensamos de invocar neste capítulo, as questões da organização territorial do Estado e da governança dos processos de desenvolvimento territorial têm suscitado da investigação nacional um interesse reduzido. Compreensivelmente, a esse interesse reduzido corresponde um panorama relativamente pobre em termos de estudos e de investigação suscetíveis de enriquecer e fundamentar o debate público sobre a matéria objeto do presente relatório.

Se limitarmos a nossa pesquisa aos últimos cinco anos, são apenas dois os estudos que trazem ao presente relatório algum suporte e não direto ao tema. Os estudos “Uma Metrópole para o

---

<sup>39</sup> Integraríamos aqui a análise do Estudo comparativo dos modelos de governança de Áreas Metropolitanas na União Europeia.

Atlântico” e “Noroeste Global”, ambos realizados com o alto patrocínio da Fundação Calouste Gulbenkian, preenchem em parte esse vazio, focando-se no estudo de duas regiões funcionais, uma a norte e outra a sul, que transcendem decisivamente as duas áreas metropolitanas.

Este relativo vazio da investigação geográfica e territorial nacional sucede a um período (anos 90) em que se registou algum interesse pelo estudo do sistema urbano nacional, não só por força da entidade que no governo se ocupou dessa matéria (DGOTDU), mas também por influência de estudos realizados no âmbito da União Europeia e dos trabalhos do ESPON, nos quais as regiões urbanas litoral Norte e da aglomeração de Lisboa foram estudadas no contexto da região atlântica.

Do universo de referências que resulta deste panorama não muito desenvolvido resulta fundamentalmente a explicitação das diferenças entre a região urbana do Porto e a de Lisboa. Em praticamente todos os estudos é destacada a ideia de que a aglomeração metropolitana do Porto tem uma natureza mais tendencialmente policêntrica que acompanha a sua menor expressão demográfica e económica. De facto, o coração metropolitano do Porto, principalmente o conjunto formado pela Maia, Matosinhos, Porto e Vila Nova e Gaia, tem uma dimensão claramente mais policêntrica do que a que é possível identificar na aglomeração de Lisboa, em que a cidade central.

Essa conclusão permite uma outra que consiste em comparar a dimensão das duas aglomerações metropolitanas com as respetivas regiões funcionais. E a conclusão parece evidente: mesmo na sua dimensão hoje mais alargada, a Área Metropolitana do Porto afasta-se significativamente da região funcional do Noroeste, ao passo que a aglomeração metropolitana de Lisboa está mais perto da respetiva região funcional, embora também não se confunda com a mesma.

Da reduzida investigação territorial que podemos mobilizar de suporte ao nosso tema, podemos entretanto concluir que as atuais Áreas Metropolitanas, com particular destaque para o caso da Área Metropolitana do Porto, nem correspondem ao que a teoria considera constituir a delimitação mais consensual do fenómeno metropolitano, nem podem aspirar a assumir o papel de regiões funcionais, macrorregiões preparadas para enfrentar o estatuto de portas de entrada e de conexão com a economia global.

O que significaria com as eleições diretas metropolitanas introduzir legitimação democrática direta em configurações territoriais que nem revestem o estatuto de um efetivo espaço metropolitano, nem muito menos o de região funcional preparada para a economia global. Estaríamos, assim, a procurar legitimar democraticamente algo de híbrido.

Ou seja, concluindo, da investigação disponível não emergem argumentos suficientemente atrativos para justificar com a atual composição territorial a possibilidade de legitimação democrática direta por via de eleições diretas para as presidências das áreas metropolitanas.



#### **4.2.2. Aspetos marcantes das entrevistas**

O material de conclusões que resulta das seis questões centrais colocadas aos entrevistados é muito diversificado, traduzindo posicionamentos bastante diversos relativamente ao tema. O objetivo deste capítulo não consiste propriamente em reproduzir tais entrevistas, mas tão só sistematizar o que resulta de relevante para informar a tomada de posição pública da ACP.

No seio de posicionamentos tão diversificados, é possível, porém, identificar algumas regularidades.

Uma das regularidades mais marcantes é a profunda discordância manifestada relativamente aos termos em que a ideia é lançada, sobretudo sem a explicitação dos fundamentos e estudos de suporte que terão determinado a génese da ideia. A discordância entre os entrevistados quanto ao modo como a ideia é lançada oculta razões muito diversificadas que acompanham esse pronunciamento: (i) seja porque há desconfiança em relação à bondade do impulso de descentralização que a ideia das eleições diretas pretenderia representar; (ii) seja porque se entende que se trata de uma regionalização encapotada; (iii) seja ainda porque se entende que só num quadro de clarificação do processo de regionalização seria possível equiparar áreas metropolitanas a regiões metropolitanas; (iv) ou ainda porque se entende que as eleições diretas não exercerão qualquer papel valorizador das problemáticas metropolitanas já que na atual configuração territorial as Áreas Metropolitanas se afastam dessa dimensão, sendo possível com uma configuração corrigida suprir a necessidade com um modelo de cooperação entre os municípios que mandate uma liderança estratégica de médio prazo.

Dos entrevistados, apenas um dos Presidentes ouvidos manifestou o seu acordo relativamente à iniciativa mas por um motivo bem pragmático, o de não acreditar que a regionalização seja alguma vez possível e por isso toda a iniciativa que a substitua ou minimize a sua não concretização é bem recebida, independentemente dos constrangimentos constitucionais que possa enfrentar.

A regularidade de pronunciamento estende-se com clareza à rejeição da ideia conjuntamente apresentada de assegurar a legitimação democrática indireta das CCDR, consagrando a eleição dos seus Presidentes por via de colégios eleitorais constituídos por representantes dos municípios. Entre os entrevistados, foi identificada uma grande perplexidade relativamente aos motivos que determinaram por parte do Governo a decisão de reservar para as Presidências das Áreas Metropolitanas a legitimação democrática direta e para as Presidências das CCDR a legitimação indireta. O que é relevante sublinhar é que a grande maioria dos entrevistados entende que a apresentação conjunta destas duas formas de legitimação democrática acaba por penalizar a hipótese de eleições diretas para as Áreas Metropolitanas, tendendo a gerar um conjunto de anticorpos mais salientes. É unânime a convicção dos entrevistados que não é com a municipalização das CCDR e a sua transformação em “Associação Regional de Municípios” que as CCDR ganharão poder de coordenação e de vinculação junto dos outros setores ministeriais que projetam a sua intervenção nas Regiões.

No que respeita à criação de condições suscetíveis de atribuir alguma viabilidade à ideia das eleições diretas para as Presidências das Áreas Metropolitanas, os posicionamentos são muito diversificados entre os entrevistados. Desde a necessidade de clarificar o impulso descentralizador que o Governo pretende introduzir com a figura das eleições diretas para as Presidências das Áreas Metropolitanas, à desejada explicitação da questão regional, passando pela rejeição da atual configuração territorial da Área Metropolitana do Porto como modelo não respeitador dos critérios de definição de uma aglomeração metropolitana, encontramos toda uma paleta de posicionamentos, mostrando como é controversa a questão da organização territorial do Estado em Portugal. A diversidade de posicionamentos é tão manifesta que podemos encontrar posições que admitem a possibilidade das Áreas Metropolitanas poderem eventualmente assumir o estatuto de Região (metropolitana) e assim ultrapassar os constrangimentos constitucionais até à posição de rejeitar qualquer institucionalização que ultrapasse o estado de organização territorial baseada na cooperação entre os municípios integrantes de um efetivo modelo de integração metropolitana.

O mesmo contexto de diversidade pode ser encontrado no que respeita ao capítulo da governação económica dirigida à competitividade na economia global. Seja porque alguns dos entrevistados entendem que esse modelo deve ser matéria de intervenção de regiões funcionais e não de Áreas Metropolitanas, seja porque uma grande parte dos temas de governação económica é de âmbito regional e não apenas metropolitano, não resulta claro do posicionamento dos entrevistados em que medida a governação económica para a competitividade pode ser impulsionada pelas eleições diretas. Uma das personalidades entrevistadas admite que essa governação económica pode ser encontrada num contexto de área metropolitana mais rigorosamente delimitada e sem ultrapassar o estatuto de organização territorial baseada no princípio da cooperação voluntária. Nesse caso, a variável chave seria a liderança técnica dessa aglomeração, cooptada pelo conselho metropolitano de Presidentes, selecionada com um mandato estratégico avaliável e revogável de médio prazo.

Finalmente, do ponto de vista do posicionamento face ao atual modelo, o seu carácter híbrido não convence a grande maioria dos entrevistados, sendo relevante assinalar que os três Presidentes entrevistados reconhecem a sua inadequação e a sua incomodidade seja com a exígua massa de recursos orçamentais que a AMP movimenta, seja com a complexidade do grupo de 17 municípios que caracteriza a configuração territorial atual do modelo. São por isso escassas as margens de melhoria identificadas no modelo atual, as quais do material recolhido e sistematizado resultam essencialmente em duas ideias: (i) reforçar no quadro do modelo atual o estatuto do Secretário Técnico com a sua eleição realizada por proposta do Conselho Metropolitano num colégio eleitoral de representantes das assembleias municipais; (ii) pugnar no quadro de uma efetiva área metropolitana, o que equivaleria a reduzir substancialmente a composição territorial atual, por uma liderança técnica de médio prazo, cooptada no âmbito do Conselho Metropolitano, que pudesse assumir o papel de rosto da AMP, com um mandato estratégico claro, avaliável e revogável a médio prazo, seja um período de seis ou oito anos.

Resumindo, na sua diversidade, os posicionamentos dos entrevistados mostram que a ideia lançada pelo Governo está longe de corresponder a algo de pacífico e não necessariamente

pelas melhores razões. Não só a ideia em si suscita entre os entrevistados as maiores desconfianças, como o facto de vir acompanhada com o propósito de desvalorização efetiva do papel das CCDR a penaliza fortemente, aumentando a desconfiança suscitada.

Nota final: à data em que este capítulo é redigido, não foi possível concretizar as entrevistas inicialmente pensadas com o Presidente da Câmara Municipal de Gaia e com o Dr. Manuel Pizarro, apesar da disponibilidade manifestada por este último para ser ouvido sobre o tema em estudo.

#### **4.2.3. Outros posicionamentos**

A equipa técnica realizou de modo expedito uma análise de “*clipping*” do modo como tema das eleições diretas foi registado na comunicação social. A análise realizada mostra que os ecos não podem ser considerados muito expressivos. O traço mais marcante é a existência de alguma assimetria entre os posicionamentos de autarcas no seio dos conselhos metropolitanos da AMP e da AML. Maior a identificação deste último com a ideia das eleições diretas do que o observado no interior do Conselho Metropolitano da AMP. Neste último, é notória a divisão registada entre os autarcas do Partido Socialista, que aceitam a ideia no contexto de regionalização adiada, e os restantes autarcas que se manifestaram totalmente contra essa possibilidade, rejeitando a posição do Governo. É também de registar a Norte a forte oposição dos autarcas não metropolitanos à ideia apresentada pelo Governo, denunciando a fratura da Região e a criação de uma legitimação democrática territorial a duas velocidades.

O tema da fratura regional está também na origem da posição pública manifestada pelo Presidente da República sobre a matéria, salientando o risco das duas formas de legitimação democrática, direta para as Áreas Metropolitanas e indireta para as CCDR, poderem conduzir a uma divisão fraturante, desnecessária no tempo dos desafios atuais que pesam sobre a sociedade portuguesa, entre os espaços metropolitanos e os territórios não metropolitanos.

Curiosamente, na análise de *clipping* que foi possível realizar o tema constitucional está praticamente ausente, mostrando como os temas oportunamente suscitados no capítulo 3 estão longe de serem do conhecimento generalizado da opinião pública.

De qualquer modo, pode dizer-se que existe uma certa coerência entre a maneira truncada como a ideia das eleições diretas metropolitanas surgiu em termos públicos e a debilidade do registo de debate que ela suscitou. Uma razão mais para a oportunidade de uma tomada de posição pública que contribua para um mais amplo esclarecimento do tema.

## 5. ABORDAGEM DO PONTO DE VISTA DA GOVERNAÇÃO ECONÓMICA E DA COMPETITIVIDADE

### 5.1. Porquê a governação económica e a competitividade?

A realidade urbana de uma área metropolitana, quaisquer que sejam os critérios utilizados na sua definição, dificulta a coexistência desses territórios com o território que corresponde à intervenção da instituição executiva metropolitana (Goberna, 2012). É esse o caso da Área Metropolitana do Porto, onde a aplicação desses critérios conduziria a um território mais limitado.

O estudo realizado pela Goberna América Latina para a AMP em 2012 estuda comparativamente algumas áreas metropolitanas europeias, captando a sua forte diversidade, quer elas sejam inseridas no grupo das entidades territoriais, quer no das entidades institucionais: as primeiras “são entendidas como um nível mais da administração do Estado, contando com competências próprias (não delegadas) em matéria financeira e tributária” e as segundas “têm por objeto a prossecução de uma finalidade determinada, uma série de objetivos e funções explicitados no momento do seu acordo ou constituição”. Tal como está atualmente configurada e tendo em conta a sua génese legal, diríamos que a AMP se aproxima tendencialmente do modelo de entidade territorial, embora com competências próprias limitadas. Mas o que ressalta do referido estudo, é a presença permanente do desenvolvimento económico e competitividade entre as áreas de intervenção preferencial das áreas metropolitanas.

Esta presença regular do desenvolvimento económico entre as áreas prioritárias de intervenção das AM tem uma explicação. As cidades e as conurbações urbanas em que se inserem assumem hoje o estatuto de portas (Gateways) que todos os territórios buscam para procurarem um lugar na internacionalização. A localização preferencial nas cidades de maior expressão da massa de recursos humanos qualificados e dos serviços mais intensivos em conhecimento transformam, entre outros fatores, as cidades e as suas conurbações em ativos relevantes do processo de internacionalização<sup>40</sup>. Daí que a gestão do desenvolvimento económico tenha nas Áreas Metropolitanas uma presença permanente, como é óbvio com modelos desiguais de ambição e de composição de parcerias, não sendo estranho admitir que existe uma forte correlação entre essa ambição e a relevância da conurbação em termos de notoriedade nos *rankings* das cidades, das globais até às de menor expressão.

Do ponto de vista da AMP, a relevância internacionalmente assumida pelo ecossistema de inovação que se desenvolve em torno da UP e do IPP proporciona à AMP o fator de internacionalização que os recursos humanos avançados e a produção de conhecimento científico e tecnológico asseguram. Mas, para além disso, há que considerar a concentração de infraestruturas para a competitividade observada no coração metropolitano. O Aeroporto, o

---

<sup>40</sup> Ver “A Cidade Competitiva”, in António Manuel Figueiredo, José Manuel Pena Penabad e Enrique Varela Alvarez (coordenadores), *Desafios da Governação das Cidades no Século XXI*, edição digital da Associação Eixo Atlântico, Vigo, 532 páginas: acesso em <http://www.eixoatlantico.com/libros/retos/>. 2013.

porto de Leixões, os Parques de Ciência e Tecnologia da Maia, do Porto e de Matosinhos (polo do mar), as infraestruturas logísticas geridas pela APDL, diferentes áreas de acolhimento empresarial, parques de exposições, etc.

Nas condições de debilitação das CCDD e tendo em conta a limitação de competências próprias atrás referida, esta matéria do polo de concentração das infraestruturas para a competitividade é claramente um assunto de macrorregião para a globalização que não tem atualmente espaço institucional de defesa e da sua promoção. Trata-se além disso de uma área de concentração com um sistema de *stakeholders* complexo, tendendo a complicar o seu modelo de *governance*.

A relevância das infraestruturas para a competitividade numa região forte e historicamente extrovertida como o Norte de Portugal constitui matéria crucial para a competitividade deste território. A agilização das suas condições de gestão e funcionamento em linha com as necessidades das empresas da Região e com a fluidez dos mecanismos de exportação e importação é fundamental para que tais infraestruturas constituam um ativo diferenciador. Porém, como é conhecido, algumas dessas infraestruturas são geridas por entidades nacionais, nem sempre guiadas por orientações que defendam com convicção e firmeza os interesses da Região. Ora, o coração metropolitano, constituído pelos seis municípios que mais respondem pelo volume de entradas e saídas de cada município para trabalhar ou estudar, tem uma forte identificação com esta concentração de infraestruturas. Para além das infraestruturas mais tradicionais do aeroporto, do porto de mar e da logística a este associada, há que integrar ainda neste conjunto de ativos diferenciadores as infraestruturas de base tecnológica, designadamente os parques de ciência e tecnologia da Maia (TecMaia), de Matosinhos (polo do Mar e CEIIA), do Porto (UPTEC) e de S. João da Madeira (SANJOTEC).

Os municípios podem naturalmente ter alguma influência em matérias de governação económica, designadamente promovendo as parcerias consideradas mais adequadas para o fazer. Mas trata-se de matéria em que os limites da intervenção de cada município são evidentes. Estamos a falar de ativos que implicam governação regional ou pelo menos metropolitana. Vários Presidentes de Câmaras Municipais integradas na AMP têm dado mostra de que estão cientes da importância regional destas infraestruturas, com tomadas de posição pública, algumas delas contundentes. Mas, no quadro atual de competências, a governação económica e da competitividade exercida pela AMP é incipiente, senão nula.

## **5.2. Eleições diretas e governação económica**

Tal como já foi anteriormente referido - e ainda que fosse possível desconsiderar momentaneamente os constrangimentos constitucionais à sua concretização, o que apenas a benefício de compartimentação de argumentação naturalmente se justifica, as eleições diretas de presidências das áreas metropolitanas só terão pleno cabimento se corresponderem à possibilidade de submissão a escrutínio democrático de temas não suscetíveis de escrutínio eleitoral em eleições locais ou nacionais.

Os temas da governação económica e da competitividade, tal como os definimos na secção anterior, constituem matéria passível de serem plenamente integrados em programas eleitorais dos candidatos ao exercício da presidência da área metropolitana. E, o que em nosso entender é ainda mais relevante, são temas acomodáveis na atual composição territorial da AMP. A relevância regional dos ativos infraestruturais anteriormente considerados permite em nosso entender que, para além do coração metropolitano, território de acolhimento de tais infraestruturas, eles possam interessar cidadãos da Trofa a Arouca, de S. Tirso a Oliveira de Azeméis e Vale de Cambra.

Num quadro comparativo de vantagens e inconvenientes das eleições diretas para as presidências das AM, a possibilidade de assegurar à governação económica e da competitividade um estágio mais avançado, com possibilidade de escrutínio eleitoral de temas que se perdem entre as eleições locais e legislativas, parece constituir uma vantagem relevante.

Obter legitimidade democrática nestes domínios da governação metropolitana parece assim potenciar uma maior descentralização na gestão destas infraestruturas, abrindo caminho a acordos de transferência de competências e responsabilidades que, no quadro atual da governação incipiente destes temas, é altamente improvável poderem ocorrer.

Seja na perspetiva metropolitana, seja na regional, seja ainda do ponto de vista de uma macrorregião funcional sem configuração administrativa, a governação do sistema de infraestruturas para a competitividade introduzirá nessas escalas territoriais de referência externalidades positivas do ponto de vista de um posicionamento proativo face à globalização. Considerando que o Norte tem uma história de internacionalização e que disputa posições com regiões e aglomerações metropolitanas com práticas mais agressivas e estruturadas de governação económica para a competitividade, tratar-se-ia de uma importante transformação.

## 6. CONCLUSÕES E SÍNTESE PARA UMA TOMADA DE POSIÇÃO DA ACP

### 6.1. O contexto

A submissão a debate público da hipótese de eleições diretas para as presidências das áreas metropolitanas deve ser objeto de uma rigorosa contextualização, com destaque para os seguintes elementos:

- Portugal é um dos países mais centralizados da União Europeia e da OCDE, para que concorrem não só a dimensão histórica pesada do centralismo, mas também condições de reprodução desse modelo de centralização, com evidência de que escasseou vontade política no período de 42 anos de democracia para aprofundar a descentralização;
- O baixo nível de descentralização existente adquire uma outra importância quando os sistemas políticos e partidários revelam uma extrema dificuldade de identificação com os anseios e preocupações das populações, sobretudo porque a descentralização potencia uma política de proximidade suscetível de gerar níveis mais elevados de identificação com a prática política e de confiança nas instituições democráticas;
- O elevado nível de centralização existente não logrou gerar os efeitos de “*trickle down*” pelo território nacional, sendo por isso questionável o princípio de “desenvolver primeiro para regionalizar e descentralizar depois”;
- Tudo indica que o resgate da economia portuguesa acentuou o quadro de centralização do país, agravando o que já era um fator penalizador no cotejo europeu e da OCDE; pode dizer-se que o esgotamento do modelo macroeconómico dos não transacionáveis revelado ao longo da década de 2000 e culminado com o resgate financeiro tendeu a penalizar a capacidade de afirmação do centralismo na capital, já que grande parte da concentração terciária de Lisboa tinha nesse modelo o seu principal fator de identificação;
- Entre os fatores que contribuíram para a reprodução do modelo altamente centralizado, está o facto dos municípios terem um poder de influenciar a afetação dos recursos públicos de investimento mais do que proporcional à quota de despesa pública que movimentam; esta capacidade de influência coexistiu com regiões de planeamento relativamente débeis em termos de vinculação de orientações de natureza regional e supramunicipal;
- A limitação da organização territorial do Estado a dois níveis, o local municipal e o central, sem uma estrutura consequente a nível regional e supramunicipal pode ser penalizadora em matéria de aplicação dos princípios da subsidiariedade e da descentralização; certamente, que a descentralização pode ser aprofundada mesmo sem que a organização territorial do Estado desenvolva os níveis intermédios regional e supramunicipal, mas pode também concluir-se que a existência desses níveis intermédios tende a potenciar uma maior intensidade e coerência dessa descentralização;
- A natureza da organização territorial do Estado tal como está implantada no continente traz hoje importantes limitações a uma maior racionalização do investimento público; essa racionalização é um imperativo determinado pela profunda alteração das condições e financiamento da economia portuguesa; a inexistência de um nível supramunicipal vinculativo limita seriamente a racionalidade do investimento público local, ao passo que a inexistência do nível regional tende a reduzir a racionalidade do investimento público central e do modo como este se distribui pelo território; estas limitações estão bem visíveis nas também visíveis dificuldades com que a iniciativa política do governo atual para os territórios de baixa densidade está a avançar;



- O facto da rejeição da regionalização em referendo não ter sido devidamente internalizada num plano sistemático de intervenção política, tem-se assumido como um fator de permanente suspeição no modo como as diferentes tentativas de aprofundamento da descentralização têm sido recebidas, estabelecendo uma fratura entre os que receiam estar a construir um sucedâneo não legitimado de regionalização e os que consideram que o preceito constitucional não mais será aplicado;
- *Last but not the least*, o princípio da tipicidade consagrado na Constituição segundo o qual só há três níveis de autarquias, a freguesia, o município e a região, remetendo outras formas de organização territorial para o plano da cooperação voluntária entre municípios, introduz um seriíssimo elemento de contexto na discussão para o qual a opinião pública deveria ser alertada, não esquecendo que a Constituição pode ser alterada.

Estes elementos de contexto são indispensáveis a qualquer projeto de discussão pública da possibilidade de eleições diretas para as presidências das áreas metropolitanas. Para além disso, em nosso entender, o facto da hipótese de eleições diretas para as presidências das áreas metropolitanas terem emergido simultaneamente com o propósito manifestado pelo governo de assegurar uma maior legitimidade democrática às CCDR por via indireta, isto é, por eleição a partir dos municípios, constitui em si próprio um outro elemento de contexto fortemente constrangedor. Não se entende a opção de dotar as áreas metropolitanas de legitimidade direta e as CCDR de legitimidade indireta, transformando estas numa espécie de associação regional de municípios. É mais um fator de perturbação a acrescentar a um contexto já por si só desafiante.

## **6.2. Vantagens e inconvenientes das eleições diretas das presidências das áreas metropolitanas**

### **6.2.1. As vantagens**

De acordo com o estudo realizado, são identificáveis as seguintes vantagens:

- Embora não ignorando que podem estar feridas de inconstitucionalidade, as eleições diretas metropolitanas podem conduzir a escrutínio democrático temas que não são suscetíveis de ser inscritos em eleições locais e legislativas, contribuindo assim para uma mais intensa identificação dos cidadãos com os mecanismos da democracia e reduzindo a proliferação de perspectivas anti sistema democrático;
- Pela legitimidade democrática que podem assegurar, as eleições diretas contribuirão para modelos de governação metropolitana mais próximos dos praticados nas grandes aglomerações urbanas europeias; por essa via, criarão condições para o estabelecimento de acordos mais avançados de transferência de competências com o governo central, não suscetíveis de ser concretizados com o atual estado da arte, de um município, um voto, no qual a maioria dos Presidentes representados na AMP não se revê;
- Por esta via, as eleições diretas podem ser entendidas como uma fator de desbloqueio da penalização que a organização territorial do Estado enfrenta pelo facto de estar limitada a dois níveis, o local e o central;
- A governação económica para a competitividade é dos domínios de governação que mais pode ser valorizado com a submissão a escrutínio democrático na atual composição territorial da AMP, dada a dimensão regional e internacional das infraestruturas para a competitividade



sobre as quais se deve exercer a governação económica; pode sempre dizer-se, entretanto, que essas questões são melhor geríveis no quadro de uma macrorregião.

- Nas condições de impasse e de indefinição em que a organização territorial do Estado se encontra, as eleições diretas podem acrescentar um impulso ao processo de descentralização, criando condições para o seu desbloqueamento.

### **6.2.2. Os inconvenientes**

De acordo com o estudo realizado, são identificáveis os seguintes inconvenientes:

- As eleições diretas para as Áreas Metropolitanas carecem de fundamento constitucional, o que se revela pernicioso para efeitos de debate público e do necessário e desejável envolvimento dos cidadãos eleitores no processo;
- A proposta do Governo não tem discutido o seu enquadramento com o princípio da tipicidade estabelecido pela Constituição, ao considerar apenas três autarquias como possíveis, freguesias, municípios e regiões, não sendo inclusivamente claro se as Áreas Metropolitanas poderiam ser caracterizadas como autarquias atípicas;
- A proposta em simultâneo de legitimidade direta para as Áreas Metropolitanas e de legitimidade indireta para as CCDR introduziu na avaliação destas duas medidas uma forte perturbação, induzindo processos de fratura política e territorial que não são de todo favoráveis a um debate político sereno e de posicionamentos globalmente positivos face à descentralização; passa para a opinião pública a ideia de que a proposta desvaloriza a legitimação democrática das CCDR, colocando os municípios não metropolitanos contra os metropolitanos sem quaisquer vantagens, aparentes e reais, associadas; seria, assim, preferível manter as CCDR na órbita do poder central e reforçar o seu poder de coordenação no quadro da administração do Estado;
- Nas condições de indefinição política em que a regionalização se encontra, as eleições diretas metropolitanas, coexistindo com a legitimação indireta das CCDR, introduz um sério risco das duas propostas serem encaradas como um sucedâneo simultaneamente imperfeito e oculto da regionalização; por isso, a apresentação da ideia sem clarificação política de como se pretende cumprir o imperativo constitucional das Regiões é em si um forte inconveniente;
- A apresentação pública da ideia sem que se conheça qualquer trabalho de reflexão de suporte à decisão do Governo constitui em si própria uma não boa prática e por isso um inconveniente de todo o processo.

### **6.3. As alternativas possíveis**

O trabalho realizado junto de Presidências e de algumas personalidades/senadores com presença de opinião na AMP não permitiu identificar posições relevantes de proposta de soluções alternativas ou intermédias face à proposta do Governo, o que pode ser em si considerado uma situação de bloqueio em que a proposta apresentada se encontra.

A única posição mais ou menos unânime que foi identificada é a da rejeição do modelo de legitimação indireta, via municípios, para as CCDR. Isto não significa que se tivessem sido entrevistados Presidentes de outros territórios não metropolitanos não fosse possível encontrar posições recetivas a essa forma de legitimação das CCDR.

Tendo em conta o sentimento de que a massa de recursos orçamentais que a AMP movimenta (cerca de 1,8 milhões de euros) é demasiado insuficiente para admitir que haverá alguma vontade política séria de descentralização para a AMP, o trabalho de terreno não foi particularmente rico na identificação de alternativas possíveis. É antes visível que as opiniões estão fortemente polarizadas: de um lado, os que já não acreditam que alguma vez as regiões irão avançar e que por isso são favoráveis a qualquer alteração que possa desbloquear o impasse criado, privando-se nesse contexto de “segundo, terceiro ou mais ótimos” de emitir juízo crítico sobre quaisquer inconsistências da proposta agora apresentada; do outro lado, os que continuam a encarar a Constituição como um referencial incontornável, não prescindindo de emitir juízos críticos tendo a sua acomodação constitucional.

O modelo atualmente em vigor é considerado, a par da reduzida massa de recursos orçamentais envolvidos, como apresentando uma margem de manobra reduzida de aperfeiçoamento. É exceção (ligeira) a esta tónica a posição de um dos senhores Presidentes entrevistados, que aponta para uma forma de legitimação indireta da Assembleia Metropolitana, submetendo o Conselho de Presidentes a este órgão a legitimação do Secretário Técnico, que ganharia neste modelo uma margem de manobra acrescida na sua atuação.

Fora esta proposta, persiste algum pessimismo em relação à possibilidade de uma descentralização mais efetiva para a AMP. Continuará a predominar o modelo de cooperação em regime de geometria variável, com diferentes conteúdos territoriais no acordo de gestão para os STCP, para os Lixos e para as águas, com uma completa inexistência de governação consistente para a área económica e da competitividade.

No seio deste pessimismo instalado, a composição atual da AMP é considerada um mal menor.

#### **6.4. Elementos para uma tomada de posição da Associação Comercial do Porto**

A ACP tem uma tradição de tomadas de posição serenas, fundamentadas e não por isso menos firmes. O princípio inspirador dessas tomadas de posição é o de valorizar o conhecimento na fundamentação das decisões públicas, enobrecendo o debate público e sobretudo demonstrando que a Norte também há conhecimento pertinente, massa crítica, para tornar a decisão pública num processo mais escrutinado e fundamentado, ou seja, colocando a descentralização na própria configuração da decisão pública.

Todas as razões enunciadas neste documento apontam para que o princípio deva ser mantido.

Nestes termos, o primeiro critério a respeitar é o de assegurar uma tomada de posição de pedagogia cívica e política nesta matéria, substituindo-se ao que o Governo deveria ter proporcionado quando lançou a proposta. Propostas desta natureza exigem estudos e conhecimento de suporte e a organização de momentos estruturados de reflexão e debate para fazer chegar o tema ao maior número possível de cidadãos.

O segundo critério que deve orientar essa tomada de decisão pública da ACP é o da contextualização rigorosa da proposta, constitucionalmente fundada sobretudo do ponto de



vista do estado da arte da descentralização e dos impasses em que a organização territorial do Estado está mergulhada para permitir políticas públicas ajustadas aos desafios de racionalização de investimento que o país enfrenta.

O terceiro critério aponta para a necessidade da ACP dinamizar um debate público sério das implicações jurídico-constitucionais do tema e da proposta do Governo, envolvendo representantes das diferentes interpretações jurídicas e constitucionais da matéria, organizado a partir do presente relatório.

O quarto critério considera que a tomada de posição deve apresentar as vantagens e inconvenientes identificadas pelo estudo, permitindo assim um conhecimento amplo, fundamentado e generalizado do que está em jogo.

Finalmente, a ACP pode aproveitar a tomada de posição pública para expressar o seu próprio ponto de vista, estabelecido em função do seu campo de atividade e do que para ele pode representar a hipótese de eleições diretas metropolitanas.



## Referências bibliográficas

José de Melo **Alexandrino (2010)**, “Direito das Autarquias Locais”, in Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coords.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. IV, Coimbra.

José de Melo **Alexandrino (2014)**, “A lei de Reforma de Administração Local e os seus grandes problemas”, *Questões atuais de Direito Local*, AEDRL, nº1, janeiro/março 2014, pp. 8-20

Fernando Henrique **Cardoso (1970)**, “Teoria da dependência ou análises concretas de situações de dependência”, Texto apresentado no 2.º Seminário Latino-americano para el Desarrollo (promovido pela FLACSO, sob o patrocínio da UNESCO em novembro de 1970, Santiago, Chile

Leonardo **Costa (2016)**, “O Estado a que chegamos”, *Jornal Público*, 16 de setembro de 2016: <https://www.publico.pt/2016/09/16/opiniao/noticia/o-estado-a-que-chegamos-1744299>

Leonardo **Costa** e Paulo **Osório (2013)**, Sobre a Reforma Política e Administrativa do Estado Português, in *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n.º 34, 3.º Quadrimestre, págs. 11-20. Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional. Açores

**DGAL (2011)**, Estudo-Piloto Comunidades Intermunicipais, Modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos

**European Union (2014)**, Effective Public Investment Across Levels of Government, European Commission.

João **Ferrão (2012)**, Regiões funcionais, relações urbano-rurais e políticas de coesão pós-2013 – Relatório final. Conselho Económico e Social (CES) e o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL)

João **Ferrão (2016)**, O TERRITÓRIO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (1976-2005) - Dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro. *Revista SOCIOLOGIA, PROBLEMAS E PRÁTICAS*, número especial, 2016, pp. 123-134.

António Manuel **Figueiredo (2012)**. The dual crisis of Portuguese economy and the “tongs effect” on local governance, in Annual Conference 2012 - IGU Commission on Geography of Governance | New Challenges for Local Governance, Lisboa, 12-13 abril de 2012.

António Manuel **Figueiredo (2013)**, “A Cidade Competitiva”, in António Manuel Figueiredo, José Manuel Pena Penabad e Enrique Varela Alvarez (coordenadores), *Desafios da Governação das Cidades no Século XXI*, edição digital da Associação Eixo Atlântico, Vigo, 532 páginas: acesso em <http://www.eixoatlantico.com/libros/retos/>.

António Manuel **Figueiredo (2014)** A inacabada organização territorial do Estado: uma perspetiva da economia e do desenvolvimento, in *Portugal do Futuro - 1ª Conferência da Associação Nacional de Municípios Portugueses*, Coimbra, Auditório da Fundação Bissaya Barreto, 15 de outubro de 2014

António Manuel **Figueiredo** e Elisa Pérez **Babo (2015)**, “Territorialização das Políticas Públicas: Inovação e Cultura”, in Viriato Soromenho Marques e Paulo Trigo Pereira (2015), *Afirmar o Futuro – Políticas Públicas para Portugal*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian



**Goberna** America Latina e pela Escuela de Política e Alto Gobierno (2012), Estudo comparativo dos modelos de governança de Áreas Metropolitanas na União Europeia

Pedro Costa **Gonçalves (2014)**, As entidades intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais, Questões atuais de Direito Local, AEDRL, nº1, janeiro/março 2014, pp. 21-40

Philippe **Koch (2013)**, “Overestimating the Shift from Government to Governance: Evidence from Swiss Metropolitan Areas”, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 26, No. 3, July 2013 (pp. 397–423).

Tiago Manuel Freitas Teixeira da Costa **Maia (2016)**, Desenvolvimento como Liberdade: O Caso da Frente Atlântica do Porto. Trabalho Final na modalidade de Dissertação apresentado à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de mestre em Gestão.

José **Mattoso (1998)**, A Identidade Nacional, Lisboa: Gradiva - Fundação Mário Soares.

Marcos Bernardes de **Mello (2010)**, Da fraude à Constituição no sistema jurídico nacional, Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, pp. 137-174

Jorge **Miranda e Rui Medeiros (2007)**, Constituição Portuguesa Anotada - Tomo III, Coimbra, Coimbra Editora

Vital **Moreira (2007)**, Associações intermunicipais e áreas metropolitanas, Direito regional e local, nº 00, outubro/dezembro

**OECD (2015 e 2016)**, SUBNATIONAL GOVERNMENTS IN OECD COUNTRIES: KEY DATA, Paris: OECD

**OECD (2016)**, Fiscal Decentralization Database (acessível on line)



**Equipa responsável pela elaboração do documento:**

**Dr. António Manuel Figueiredo (Quaternaire Portugal) responsável pela coordenação do trabalho**

**Professor Doutor Alberto Castro (Universidade Católica Portuguesa – Católica Porto Business School) participação na redação e comentários ao relatório**

**Professor Doutor Leonardo Costa (Universidade Católica Portuguesa – Católica Porto Business School) participação na redação e comentários ao relatório**

**Professora Doutora Luísa Neto (Faculdade de Direito da Universidade do Porto), responsável pela abordagem jurídico-constitucional, participação na redação e comentários ao relatório**